

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemberian otonomi daerah (Otda) kepada Daerah, secara umum berkaitan erat dengan upaya mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat<sup>1</sup>. Secara khusus, pemberian Otda setidaknya bertujuan di antaranya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan meningkatkan investasi, bersaing secara sehat dalam pembangunan nasional. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik, sesuai kebutuhan dan potensi daerah masing-masing. Tujuan meningkatkan investasi, bersaing secara sehat dalam pembangunan nasional, maka Otda mendorong setiap daerah untuk mengembangkan potensi ekonominya, meningkatkan investasi, serta bersaing secara sehat dalam pembangunan nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

---

<sup>1</sup> Tujuan negara dimaksud adalah: “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”.

menjadi Undang-Undang, selanjutnya menyatakan dalam Pasal 4 bahwa: "Penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah." Ketentuan ini memberi penegasan bahwa pemberian Otda bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum dan meningkatkan daya saing daerah. Dengan demikian, dalam konteks pencapaian tujuan ini diharapkan maka setiap pemerintah daerah Provinsi/Kabupaten/Kota mampu melakukan percepatan mensejahterakan masyarakatnya melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan daerah. Percepatan kesejahteraan masyarakat memiliki 2 (dua) tujuan utama, yakni dalam rangka melibatkan masyarakat dalam pembangunan dan meningkatkan daya saing daerah.

Daya saing daerah merupakan kemampuan suatu daerah dalam mengelola potensi sumber daya alam dan manusia secara produktif, menarik investasi, menyediakan pelayanan publik yang berkualitas, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan berinovasi dalam pembangunan yang berkelanjutan. Rina Indiasuti<sup>2</sup> menyebutkan bahwa daya saing daerah adalah "Kemampuan suatu wilayah untuk menciptakan nilai tambah melalui pemanfaatan sumber daya secara efisien dan berkelanjutan, serta mampu menarik investasi dan

---

<sup>2</sup> Rina Indiasuti. *Daya Saing Daerah: Konsep, Kajian, dan Kebijakan*. Unpad Press, 2016.

menciptakan kesejahteraan masyarakatnya dalam persaingan global maupun domestik."

Dalam kaitan hal di atas, peran Otda dalam meningkatkan daya saing daerah yang dapat dicermati dari normatif Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di atas adalah: 1) *Desentralisasi kewenangan*. Melalui Otda, daerah memiliki kewenangan untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan. Ini memberi keleluasaan untuk menyusun kebijakan sesuai potensi lokal, menyesuaikan program pembangunan dengan kebutuhan masyarakat, mengembangkan sektor unggulan (seperti pertanian, pariwisata, industri, dan lain-lain); 2) *Inovasi Daerah*. Dalam kaitan ini, Pemerintah daerah bisa menciptakan inovasi dalam pelayanan publik (*e-government, smart city*), reformasi birokrasi (*izin usaha dipermudah*), dan tata kelola anggaran yang responsif terhadap kebutuhan lokal; dan 3) *Penguatan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)/Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda)*. Dalam konteks ekonomi, Otda memungkinkan daerah mendirikan dan mengelola BUMD atau Perseroda sebagai instrumen untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), mendorong aktivitas ekonomi daerah, dan menyerap tenaga kerja lokal.

Dalam tataran konseptual dan praktis terkait 3 (tiga) pesan Otda di atas dapat dipahami bahwa desentralisasi memberikan otonomi fiskal dan administratif kepada daerah untuk mengatur kebijakan

keuangan termasuk di dalamnya adalah mendirikan dan pengelola BUMD. Dengan desentralisasi memungkinkan daerah untuk meningkatkan kapasitas fiskalnya melalui pemungutan pajak dan retribusi lokal, mengelola sumber daya lokal untuk menghasilkan PAD, dan menginisiasi BUMD untuk sumber penerimaan yang berkelanjutan. Selanjutnya, BUMD atau Perseroda merupakan instrumen penting bagi daerah dalam mengembangkan kegiatan usaha strategis sebagai salah satu peran Otda dalam penguatan BUMD/Perseroda dimaksud. Oleh karena itu, penguatan BUMD/Perseroda berdampak langsung pada PAD melalui dividen dari keuntungan usaha, pajak dan retribusi usaha BUMD, dan efisiensi pembiayaan layanan publik, yang tentunya dapat mengurangi beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Tentang PAD<sup>3</sup> merupakan aspek utama dalam manajemen penerimaan daerah,<sup>4</sup> sehingga perlu mendapat perhatian serius dalam pengelolaan penerimaannya. PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah.<sup>5</sup> Hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur penting bagi

---

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mendefinisikan tentang PAD adalah Pendapatan Daerah yang diperoleh dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan Asli Daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>4</sup> Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan, *Vide* Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

<sup>5</sup> Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, "Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah", Jakarta: Fokusmedia, 2010, hlm. 68.

kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa PAD menjadi cerminan kemandirian suatu daerah. PAD dapat berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.<sup>6</sup> PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).<sup>7</sup>

Sesuai perkembangan keadaan saat ini, usaha-usaha yang lebih tepat dan memungkinkan serta dapat diandalkan untuk menambah sumber pendapatan daerah adalah mengelola perusahaan dengan prinsip ekonomi perusahaan dengan mendirikan BUMD. Dengan pembentukan BUMD, diharapkan ikut berperan dalam menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat daerah.

Pada dasarnya setiap pemerintah daerah mempunyai potensi ekonomi tersendiri, salah satunya adalah BUMD yang keberadaannya saat ini masih dipandang sebelah mata, yang kerap dianggap sebagai beban bagi Pemerintah Daerah. Eksistensi badan usaha yang mengelola kekayaan daerah sebagai salah satu penggerak pembangunan ekonomi Daerah belum memberikan sumbangan yang

---

<sup>6</sup> Disimpulkan dari ketentuan Pasal 285 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

<sup>7</sup> Berdasarkan Penjelasan Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3 Undang-Undang *a quo* bahwa: “yang dimaksud dengan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain bagian laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga”.

optimal bagi peningkatan pendapatan daerah pada khususnya dan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk dividen atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan BUMD terhadap perekonomian daerah sebagaimana dikemukakan oleh Marsuki bahwa “BUMD berfungsi sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati swasta, pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, serta turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. Selain itu, BUMD juga berperan sebagai **penyumbang bagi penerimaan daerah**.”<sup>8</sup> Dalam perkembangan dunia usaha, BUMD dihadapkan pada tantangan yang berat. Sebagai wujud nyata dari investasi daerah, BUMD mau tidak mau akan menghadapi persaingan yang semakin tinggi dengan kondisinya saat ini atau mengikuti persaingan tersebut dengan melakukan perubahan pada visi, misi, dan strategi bisnisnya.

Melihat dari fungsinya, BUMD didirikan bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya untuk memenuhi kebutuhan rakyat menuju

---

<sup>8</sup> Prof. Dr. Marsuki. *Analisis Perekonomian Nasional dan Internasional*, Edisi 2. Penerbit: Mitra Wacana Media, 2010. Halaman 360.

masyarakat yang adil dan makmur. Namun, hingga saat ini tujuan tersebut belum secara nyata diwujudkan oleh BUMD. Kontribusi BUMD dalam menghasilkan PAD masih sangat minim. Peranan Badan Usaha Milik Daerah dalam sistem perekonomian daerah disamping dapat memberikan sumbangan dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui penyeteran dividen sebagai bagian laba BUMD, juga diharapkan pula dapat berperan penting sebagai penyeimbang kekuatan pasar. Dalam mewujudkan harapan tersebut maka BUMD harus didesain untuk mampu bersaing secara *fair* dan adil dengan entitas bisnis swasta guna memperoleh laba dan memberikan kontribusi pendapatan daerah berupa *dividen* sebagai bagian laba yang harus disetorkan kepada pemerintah daerah guna memperkuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setiap tahun.

Dalam perspektif Peraturan Perundang-undangan, pengaturan mengenai BUMD eksplisit tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yakni pada Pasal 304, Pasal 331 sampai dengan Pasal 343. Pengaturan lebih *rigid* mengenai tata kelola BUMD mulai dari pendirian, penyelenggaraan hingga pembinaan dan pengawasan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Mengacu ketentuan dalam

Peraturan Pemerintah *a quo*, BUMD terdiri atas: Perusahaan Umum Daerah; dan Perusahaan Perseroan Daerah. Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku. Sedangkan kedudukan perusahaan Perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.<sup>9</sup>

Kemudian sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah *a quo*, ditegaskan bahwa pula Perusahaan Umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sementara Perusahaan Perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.<sup>10</sup>

Penegasan yang sama juga eksplisit disebutkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menegaskan pula 2 (dua) bentuk BUMD, yaitu: **Pertama, Perusahaan Umum Daerah**, adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham; dan **Kedua, Perusahaan Perseroan Daerah**, adalah BUMD

---

<sup>9</sup> *Vide* Pasal 4 ayat (3) sampai dengan ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).

<sup>10</sup> *Vide* Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).



yang berbentuk Perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.<sup>11</sup> Dalam hal pemegang saham Perusahaan Daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.<sup>12</sup> Mengacu ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut secara konklutif dapat dipahami bahwa perusahaan Perseroan Daerah dapat dimiliki oleh beberapa daerah. Aspek bentuk BUMD berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut memberikan pilihan bagi Pemerintah Daerah apakah memilih bentuk hukum Perumda atau Perseroda.

Secara faktual dan implementatif memiliki keterbatasan bentuk hukum Perumda di antaranya: 1) *Tata Kelola yang Lemah dan Kurangnya Profesionalisme*. Banyak BUMD masih dikelola dengan cara-cara konvensional dan kurang profesional, yang berdampak langsung pada efisiensi operasional. Praktik nepotisme dalam pengangkatan pejabat BUMD tidak jarang terjadi, mengakibatkan penempatan orang-orang yang kurang kompeten di posisi kunci. Hal ini

---

<sup>11</sup> *Vide* Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Lihat Pula Pasal 334 ayat (1) dan Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *a quo*.

<sup>12</sup> *Vide* Pasal 339 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

tentu saja menghambat BUMD dalam mengoptimalkan kinerjanya dan bersaing dengan perusahaan swasta.<sup>13</sup>; 2) *Ketergantungan Tinggi pada APBD*. Banyak BUMD yang masih mengandalkan suntikan dana dari pemerintah daerah untuk menutupi biaya operasional dan investasi. Ketergantungan ini tidak hanya membebani keuangan daerah, tetapi juga menghambat BUMD untuk berkembang menjadi entitas bisnis yang mandiri dan kompetitif.<sup>14</sup>; 3) *Minimnya Daya Tarik bagi Investor atau Mitra Strategis*. Perumda kurang diminati oleh investor karena sifat birokratis dan keterbatasan fleksibilitas dalam pengambilan keputusan, sehingga menghambat peluang kemitraan strategis.<sup>15</sup> Selain itu, transparansi dan pembagian keuntungan yang kurang menarik menjadi faktor yang membuat investor enggan berinvestasi.<sup>16</sup>

Sementara itu, bentuk hukum Perseroda memiliki keunggulan strategis dan yuridis yang berdampak positif terhadap kinerja perusahaan serta kontribusinya terhadap pendapatan daerah, antara lain: 1) *Fleksibilitas dalam Penyertaan Modal*. Perseroda memungkinkan Pemerintah Daerah untuk mengundang penyertaan modal dari pihak ketiga, baik swasta maupun BUMN/BUMD lainnya, tanpa kehilangan kontrol mayoritas sebagaimana diatur dalam

---

<sup>13</sup> <https://www.questionai.id/essays-ewwMASHo8G4/mengatasi-kelemahan-bumd-strategi-peningkatan-kinerja>, Diakses pada tanggal 17 Maret 2025 jam 16.00 Witeng.

<sup>14</sup> *Ibid*.

<sup>15</sup> Hadi, S., *Manajemen BUMD: Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2018. Halaman 103.

<sup>16</sup> Mulyadi, Dwi., *Good Corporate Governance di BUMD*. Bandung: Alfabeta. 2020. Halaman 57.

peraturan perundang-undangan. Hal ini memperluas ruang kolaborasi investasi dengan tetap menjaga kepemilikan utama Oleh Pemerintah Daerah; 2) *Pengelolaan Usaha yang Efisien dan Kompetitif*. Bentuk perseroan memungkinkan penerapan prinsip-prinsip efisiensi, profitabilitas, dan daya saing usaha, sebagaimana lazim berlaku dalam praktik korporasi profesional. Dengan demikian, operasional perusahaan dapat lebih adaptif terhadap dinamika pasar; 3) *Peningkatan Profesionalisme Manajemen*. Pengangkatan direksi dalam Perseroda dilakukan berdasarkan kompetensi, pengalaman, dan rekam jejak bisnis, bukan semata-mata pertimbangan birokrasi. Hal ini mendorong terciptanya manajemen yang profesional, akuntabel, dan berorientasi pada hasil; 4) *Potensi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)*. Pemerintah daerah berpotensi memperoleh dividen dari kepemilikan saham dan kenaikan nilai aset perusahaan, yang pada akhirnya meningkatkan kontribusi BUMD terhadap PAD; dan 5) *Penguatan Kemitraan Nasional dan Internasional*. Sebagai badan hukum berbentuk perseroan terbatas, Perseroda memiliki posisi yang lebih kuat dan sah secara hukum untuk menjalin kerja sama atau kemitraan bisnis dengan pihak nasional maupun internasional, berdasarkan ketentuan hukum perusahaan.

Dalam konteks Kabupaten Donggala, kabupaten ini merupakan salah satu daerah tertua di Provinsi Sulawesi Tengah. Secara astronomi Kabupaten Donggala terletak antara 0<sup>0</sup>,30" Lintang Utara

dan 2°20" Lintang Selatan serta 119°45"-121°45" Bujur Timur.<sup>17</sup> Berdasarkan Posisi Geografisnya, Kabupaten Donggala berbatasan langsung dengan Kabupaten Tolitoli di sebelah utara, Provinsi Sulawesi Barat dan Kabupaten Sigi serta Kota Palu di sebelah selatan, kemudian Selat Makassar dan wilayah Provinsi Sulawesi Barat di sebelah barat, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong di sebelah timur.<sup>18</sup> Kabupaten Donggala memiliki luas wilayah 5.275,69 km<sup>2</sup> atau mencapai 8,05% dari total luas Provinsi Sulawesi Tengah seluas 65.526,72 km<sup>2</sup>.<sup>19</sup> Merujuk pada Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Donggala Tahun 2025-2045, Kabupaten Donggala memiliki sektor-sektor unggulan meliputi: 1) *Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan*. Sektor ini menyumbang lebih dari 36% terhadap PDRB Donggala pada 2022. Sub-sektor utama mencakup: pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan tangkap dan budidaya; 2) *Pertambangan dan Penggalian*. Kontribusi sektor ini mencapai 17,13% terhadap PDRB tahun 2022, mencakup eksploitasi batubara, minyak bumi, gas alam, bijih logam, dan bahan galian industri lainnya; 3) *Konstruksi*. Sektor ini berkontribusi sekitar 15% terhadap PDRB, meski sempat mengalami penurunan, tetap penting dalam pembangunan infrastruktur dasar;

---

<sup>17</sup> BPS Kabupaten Donggala. *Kabupaten Donggala Dalam Angka 2024, Volume 2, 2024*. BPS Kabupaten Donggala. Halaman 3.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Luas wilayah Provinsi Sulawesi Tengah berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2023–2042.

4) *Perdagangan Besar dan Eceran*. Sektor ini menyumbang sekitar 9% dari total PDRB, pertumbuhannya konsisten seiring meningkatnya konsumsi masyarakat; 5) *Pariwisata*. Sektor ini berbasis pada potensi wisata bahari, budaya, dan alam; 6) *Ekonomi Kreatif Berbasis Digitalisasi*. Sektor ini sedang dalam tahap pengembangan sebagai sektor potensial masa depan; dan 7) *Industri Pengolahan*. Sektor ini masih kecil kontribusinya (hanya sekitar 2,25% PDRB), namun diarahkan sebagai pendorong hilirisasi hasil pertanian dan perikanan.

Merespon luas wilayah dan potensi daerah serta perspektif peluang perundang-undangan terkait pembentukan BUMD, maka pada Tahun 2024, Pemerintahan Daerah Kabupaten Donggala telah menyetujui dan menetapkan pendirian **Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun** melalui Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun (Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Tahun 2022 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5), yang berlaku sejak tanggal diundangkan 23 November 2022. Adapun sektor usaha (*core bisnis*) Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun adalah mengelola bidang usaha sebagai berikut:

“Kegiatan Usaha Utama meliputi:

- a. Pengelolaan industrialisasi Perikanan, yang merupakan kegiatan budidaya perikanan, serta industri turunan yang bahan baku utamanya hasil dari industri pengolahan ikan;
- b. Pengelolaan kawasan Pariwisata meliputi kerjasama pembangunan dan pengembangan kawasan wisata, penyediaan jasa/fasilitas pendukung kawasan pariwisata

- dan pengelolaan kawasan pariwisata; dan
- c. Pengelolaan industri agro (industri pengolahan) yang bersumber dari komoditi unggulan Kabupaten Donggala meliputi buah-buahan, sayuran, kelapa, kakao, aneka rempah, beras serta hasil hutan non kayu.”<sup>20</sup>

Selain kegiatan usaha utama (*core bisnis*) tersebut, Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun juga melakukan kegiatan usaha lainnya meliputi:

- “a. Kerjasama kegiatan industri pengolahan hasil tambang;
- b. Kerjasama jasa transportasi, baik lokal, antar daerah satu provinsi, antar provinsi, antar pulau dan ekspor impor terutama untuk barang;
- c. Kerjasama pembangunan dan pengelolaan pembangkit listrik;
- d. Kegiatan usaha lainnya yang dapat dikembangkan sesuai dengan potensi dan kebutuhan Daerah maupun Daerah lain setelah mendapat persetujuan KPM atas pertimbangan dari Dewan Pengawas.”<sup>21</sup>

Pemilihan kegiatan usaha utama sektor usaha (*core bisnis*) Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun di atas adalah berkorelasi dengan potensi pasar yang ada baik secara lokal, nasional maupun potensi pasar internasional. Dalam konteks pasar sebagai rencana pemasaran tersebut sangat potensial dan didukung pula dengan kemudahan akses untuk menjangkaunya. Mengenai hal ini akan dibahas secara tersendiri dalam analisis praktek empiris pada Bab II.

Sampai dengan saat kajian ini disusun, Perusahaan Umum

---

<sup>20</sup> *Vide* Pasal 6 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun (Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Tahun 2022 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5).

<sup>21</sup> Pasal 6 ayat (4).

Daerah Sakaya Membangun yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah *a quo* sebagai pilihan kebijakan Pemerintah Daerah periode 2019-2023, belum berjalan, mengingat baik penyediaan modal dasar dan model disetor<sup>22</sup> maupun pengisian Organ Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun belum dilakukan.

Sejalan dengan penggantian pimpinan daerah pada periode 2025-2029 di Kabupaten Donggala, menentukan langkah konkrit untuk melakukan perubahan bentuk hukum dari Perumda menjadi Perseroda. Keunggulan Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan strategis dan yuridis dari bentuk hukum *Perusahaan Perseroan Daerah* (sebagaimana yang dideskripsikan terdahulu), potensi pasar yang ada baik secara lokal, nasional maupun potensi pasar internasional, dan kemudahan mengakses pasar maka pilihan jika tetap mempertahankan bentuk hukum Perumda adalah sangat tidak memadai lagi dalam konteks faktual di Kabupaten Donggala. Oleh karena itu, perubahan bentuk hukum dari Perumda menjadi Perseroda adalah pilihan tepat untuk merespon semua faktor di atas dalam rangka menggenjot pendapatan asli daerah Kabupaten Donggala, melalui keikutsertaan pihak lain dalam penyertaan modal Perseroda, serta tidak mengandalkan semata dari penyertaan modal dari Pemerintah Daerah yang sangat membebani APBD dalam pendirian dan pengembangan Perseroda dimaksud.

---

<sup>22</sup> Sebagaimana amanat Pasal 8., *Ibid.*

Berdasarkan deskripsi di atas maka perubahan bentuk hukum Pereumda menjadi Perusahaan Perseroan Daerah perlu melakukan kajian berupa penyusunan Naskah Akademik Rancangan peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

Penyusunan Naskah Akademik ini guna mengkaji secara mendalam dan komprehensif mengenai aspek kewenangan daerah dalam perspektif hukum dan perundang-undangan terkait Pendirian Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah, serta teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk berupa argumentasi filosofis, sosiologis dan yuridis. Dengan adanya kajian mengenai hal ini, diharapkan dapat dilakukan identifikasi terhadap berbagai kondisi, permasalahan dan kemungkinan alternatif kebijakan yang dapat dikembangkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui usaha-usaha yang menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Daerah Kabupaten Donggala yang kemudian akan menjadi acuan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.



## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang maka dapat diidentifikasi sejumlah permasalahan. Adapun identifikasi masalah yang ingin dibahas adalah sebagai berikut:

1. Apa pertimbangan yang mendasari perlunya di bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya sebagai dasar pemecahan masalah?
2. Apakah yang menjadi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Merujuk ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disebutkan bahwa *“setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota disertai dengan adanya keterangan atau penjelasan dan/atau Naskah Akademik”*. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai peraturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat.

Naskah Akademik bertujuan untuk melakukan penelitian atau pengkajian terhadap suatu masalah yang solusi atas permasalahan tersebut perlu dibentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian Naskah Akademik berguna sebagai alasan, pedoman dan arahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Demikian halnya dengan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, bertujuan untuk memberikan landasan ilmiah dan akademis dalam kerangka kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis perlunya pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya

Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya dalam suatu kajian Naskah Akademik. Muatan materi yang dituangkan dalam kajian Naskah Akademik diharapkan dapat menjadi panduan dan/atau memberikan gambaran bagi Pemerintah Daerah dan DPRD di Kabupaten Donggala untuk mengkaji substansi materi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

Berikut secara umum dapat dikemukakan tujuan disusunnya Naskah Akademik ini adalah:

1. Merumuskan pertimbangan yang mendasari perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.
2. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturasan, jangkauan dan arah Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

4. Mengkaji dan/atau meneliti kelayakan secara akademik atas Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.
5. Untuk menggali substansi materi dan/atau pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Peraturan Daerah yang baik, aspiratif, responsif, dan aplikatif serta sesuai dengan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, agar dapat berlaku secara efektif, efisien.
6. Untuk menyiapkan rumusan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara filosofis, yuridis dan sosiologis, sehingga Peraturan Daerah yang akan diberlakukan dapat dipedomani dalam kerangka merumuskan strategi kebijakan dalam Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.
7. Menghasilkan dokumen yang berisi pokok pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

8. Memberikan landasan hukum dan kerangka pemikiran bagi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.
9. Menelusuri dan mencermati keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diatur.
10. Memberikan bahan dan data untuk mengkompilasi atau menjadi bahan pembandingan antara peraturan perundang-undangan yang ada dalam merancang dan/atau menyusun Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

Adapun kegunaan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah dan selanjutnya akan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati Donggala untuk Tahun Anggaran 2025.

#### **D. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah

Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode Yuridis Normatif dan metode Yuridis Empiris. Metode Yuridis Empiris dikenal juga dengan penelitian Sosiolegal. Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan menggunakan metode Deskriptif–analitis. Data dan informasi diperoleh dari literatur, peraturan perundang-undangan, hasil kajian, survey dan penelitian, selanjutnya dideskripsikan secara terstruktur serta sistematis.

Berikutnya akan dilakukan analisa dari data dan informasi yang disajikan. Analisa akan menyangkut isi dari data dan informasi yang disajikan serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan baik sederajat maupun peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Adapun data dan informasi yang diperoleh digolongkan dalam 2 (dua) jenis yaitu data primer dan data sekunder. Metode penelitian yang dipergunakan adalah penelitian Yuridis Normatif atau penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan bacaan bukan diperoleh langsung dari lapangan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer. Bahan hukum tertier adalah bahan hukum yang

memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia. Metode yang digunakan melalui pendekatan yuridis normatif adalah dengan melakukan penelusuran terhadap sejumlah instrument hukum yang berkaitan dengan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

Tehnik pengumpulan data dilakukan dengan mengkaji semua bahan hukum primer dan sekunder yang berkenaan dengan pokok permasalahan serta dokumentasi. Kajian secara mendalam dan komprehensif (sinkronisasi/harmonisasi) terhadap peraturan perundangan terkait dengan hal-hal teknis mengenai Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya serta dokumen-dokumen lain sejauh masih dalam lingkup studi, akan dilakukan secara sistematis dengan melakukan kajian pustaka, telusur internet, dan jurnal. Hasil penelusuran bahan hukum dianalisis dengan mendiskripsikan secara kualitatif dan dipaparkan sesuai dengan pokok permasalahan yang diteliti.

Secara sistematis Naskah Akademik dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Tahapan yang dilakukan meliputi:

1. Identifikasi permasalahan terhadap aspek yang berkenaan dengan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.
2. Inventarisasi terhadap bahan hukum yang terkait Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.
3. Analisis bahan hukum.
4. Perancangan dan penulisan.

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap aspek kewenangan atributif Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala dalam pengaturan tentang Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah. Selanjutnya dilakukan inventarisasi sumber bahan hukum (primer dan sekunder) yaitu penelusuran peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keabsahan pengaturan berkaitan dengan Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah. Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin serta bahan rujukan lainnya. Rangkaian tahapan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah pengkajian mengenai Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu



memberi rekomendasi yang mendukung perlunya reinterpretasi dan reorientasi pemahaman mengenai Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya di Kabupaten Donggala guna menjawab permasalahan yang telah diidentifikasi.

Secara garis besar alur/proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi 3 (tiga) tahapan yaitu:

1. tahap identifikasi;
2. tahap penyusunan Naskah Akademik; dan
3. tahap komunikasi.

Adapun masing-masing tahapan alur/proses penyusunan Peraturan Daerah tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Tahap Identifikasi;

Tahap ini merupakan tahap awal dari kegiatan *technical assistance* yang dilakukan oleh tim penyusun. Pada tahap ini tim penyusun melakukan identifikasi atas urgensi pembentukan Peraturan Daerah dengan melakukan identifikasi terhadap kondisi eksisting dan/atau permasalahan yang terjadi di Kabupaten Donggala serta permasalahan hukum maupun permasalahan non hukum berkaitan dengan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya. Berdasarkan identifikasi permasalahan yang ada, sesuai dengan teori hukum

tata Negara dan/atau hukum administrasi Negara serta peraturan perundang-undangan yang terkait dan pendapat para ahli sebagai bahan hukum untuk mencari solusi atas identifikasi permasalahan perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, merumuskan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, serta sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Peraturan Daerah. Tahap identifikasi ini dapat dilakukan melalui penelitian bahan pustaka dan Diskusi kelompok terarah/*Focus Group Discussion* (FGD).

2. Tahap Penyusunan Naskah Akademik;

Pada tahap ini berdasarkan hasil identifikasi permasalahan dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan, teori tentang hukum tata Negara dan/atau hukum administrasi dilakukan tahap penyusunan Naskah Akademik sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 57 yang menyebutkan bahwa: "*Penyusunan Naskah Akademik*

*Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik”, yang berlaku mutatis mutandis dengan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Format dan substansi Naskah Akademik sangat diperlukan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, sehingga Peraturan Daerah yang akan dibentuk bersifat responsif, aspiratif, dan aplikatif.*

### 3. Tahap Komunikasi.

Komunikasi merupakan salah satu cara untuk melaksanakan ketentuan partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena komunikasi (sosialisasi) tidak dilakukan setelah Peraturan Daerah ditetapkan. Proses komunikasi ini merupakan upaya untuk membicarakan berbagai kepentingan semua pihak (*stakeholders*) agar isu-isu strategis berkaitan dengan teknis dan pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Donggala dapat berlaku efektif dan dipedomani serta tidak menimbulkan pelbagai masalah.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Teori Tentang Badan Usaha dan Keuangan Daerah**

##### **1.1. Teori Tentang Badan Usaha**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dimaksud Badan Usaha adalah kegiatan dengan mengerahkan tenaga, pikiran, atau badan untuk mencapai suatu maksud: pekerjaan (perbuatan, prakarsa, ikhtiar, daya upaya) untuk mencapai sesuatu. Badan Usaha adalah kesatuan yuridis (hukum), teknis, dan ekonomis yang bertujuan mencari laba atau keuntungan. Badan usaha juga sering disebut bentuk perusahaan atau *business organization*.<sup>23</sup>

Menurut S. Prajudi admosudirdjo dalam Iswi Hariyani R. Serfianto, niaga atau *business* adalah keseluruhan dari pada aktivitas-aktivitas dan daya upaya yang *kontinue* (secara terus-menerus) menuju ke profesionalisasi dan teratur melalui suatu organisasi berupa pengadaan dalam bentuk dan dengan cara bermacam-macam barang atau jasa atau fasilitas-fasilitas yang dapat dijual atau disesuaikan sedemikian rupa, sehingga diperoleh keuntungan yang bagi pengusaha merupakan

---

<sup>23</sup> Zaeni Asyhadie, "Hukum Bisnis : Prinsip dan Pelaksanaannya Di Indonesia", Yogyakarta: PT. Rajagrafindo, 2012, hlm. 7.

pendapatan dan sekaligus alat pengukur daripada bonafiditas, efisiensi atau rentabilitas daripada usaha niaganya.<sup>24</sup>

Istilah Perusahaan dan Badan Usaha sering dipakai untuk maksud yang sama. Sebenarnya kedua istilah tersebut tidaklah sama benar. Badan Usaha adalah perusahaan yang tujuan utamanya memperoleh laba yang semaksimal mungkin. Perusahaan adalah tidak ditujukan hanya untuk memperoleh laba maksimal, tetapi ada tujuan lain yang menjadi tujuan utamanya, yaitu melayani kepentingan masyarakat.

Definisi/batasan pengertian “*Badan Usaha Milik Daerah*” yang selanjutnya disingkat BUMD berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, adalah: “*badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah*”. Selanjutnya kualifikasi BUMD sendiri berdasarkan ketentuan dalam Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, terdiri atas: “*Perusahaan Umum Daerah*” dan “*Perusahaan Perseroan Daerah*”. Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.

---

<sup>24</sup> Iswi Hariyani R. Serfianto, dkk. “*Merger, Konsolidasi, Akuisisi & Pemisahan Perusahaan: Cara Cerdas Mengembangkan & Memajukan Perusahaan*”. Jakarta : Visimedia, 2009, hlm. 339.

Sedangkan Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Pendirian BUMD itu sendiri sebagaimana penegasan Pasal 331 ayat (4) bertujuan untuk: *Pertama*, memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; *Kedua*, 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 *Ketiga*, memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Selanjutnya dilihat dari bentuk hukumnya dibagi menjadi perusahaan bukan badan hukum dan perusahaan berbadan hukum. Berdasarkan klasifikasi dapat dibedakan atas 3 (tiga) jenis bentuk hukum perusahaan, yaitu perusahaan perorangan, perusahaan bukan badan hukum dan perusahaan badan hukum.<sup>25</sup>

a. Perusahaan Perorangan;

Perusahaan perorangan adalah perusahaan swasta yang didirikan dimiliki oleh pengusaha perseorangan.<sup>26</sup> Seluruh

<sup>25</sup> Abdul Kadir Muhammad, "Hukum Perusahaan Indonesia", Cetakan Keempat Revisi, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 84.

<sup>26</sup> *Ibid.* hlm. 24.

modal dari perusahaan jenis ini hanya dimiliki oleh satu orang saja, sehingga tanggung jawabnya pun dibebankan kepada satu orang saja yaitu pemilik modal selaku pemilik tunggal. Perusahaan perorangan dapat berbentuk Perusahaan Dagang dan Usaha Dagang (UD) sedangkan di Amerika dikenal dengan *sole proprietorship* atau usaha yang tidak mempunyai eksistensi hukum tersendiri dari pemiliknya.<sup>27</sup>

b. Perusahaan Bukan Badan Hukum;

Perusahaan bukan badan hukum adalah perusahaan swasta yang didirikan dan dimiliki oleh beberapa pengusaha secara kerjasama. Bentuk perusahaan ini merupakan perusahaan persekutuan yang berkonsep kekayaan yang tidak dipisahkan dan dengan tanggung jawab renteng. Contohnya adalah Firma (Fa) dan Persekutuan Komanditer (CV) yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang. Walaupun memiliki struktur dan pengelolaan yang teratur Firma ataupun CV di hukum positif Indonesia tidak diakui sebagai badan usaha yang berbadan hukum. Yang menentukan badan usaha atau perkumpulan sebagai badan hukum atau tidak adalah hukum positif di Negara tersebut. Misalnya di Belgia mengakui Firma sebagai badan hukum.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Chidir Ali, "Badan Hukum: *Rechtspersoon*", Bandung: Alumni, 1991, hlm. 18.

<sup>28</sup> Titik Triwulan Tutik, "Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia", Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 56.

c. Perusahaan Berbadan Hukum;

Perusahaan badan hukum terdiri atas perusahaan swasta yang didirikan dan dimiliki oleh beberapa orang pengusaha secara kerjasama dan perusahaan Negara atau Daerah yang didirikan dan dimiliki Negara atau Daerah. Badan hukum diadopsi dari istilah Belanda (*rechtspersoon*), atau istilah Inggris (*Legal Person*) dan ada juga yang menyebutnya *persona moralis*. Menurut Titik Triwulan Tutik, Badan hukum merupakan subjek hukum sama halnya seperti manusia pribadi.<sup>29</sup> Selain istilah-istilah tersebut oleh Chidir Ali badan hukum juga disebut sebagai *legal entity*.<sup>30</sup>

Dengan mengutip pendapat para ahli, Mulhadi dalam bukunya menguraikan beberapa pengertian badan hukum. Menurut Maijer, badan hukum meliputi sesuatu yang menjadi pendukung hak dan kewajiban. Maijer menambahkan bahwa badan hukum itu merupakan suatu realitas konkret, riil walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal, atau merupakan suatu *juridische realiteit* (kenyataan yuridis). Logeman, menyebutkan badan hukum sebagai suatu personifikasi atau perwujudan (*bestendigheid*) hak dan kewajiban.<sup>31</sup> Disamping itu Wirjono Prodikoro dalam Ali Rido juga mengemukakan pengertian suatu

---

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 45-48.

<sup>30</sup> Chidir Ali..., *Op.Cit.*

<sup>31</sup> Mulhadi, "Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia", Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 22.



badan hukum yaitu badan, disamping manusia perseorangan yang dianggap dapat bertindak dalam hukum dan mempunyai hak-hak dan juga kewajiban dan hubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain.<sup>32</sup>

Dari ragam pendapat para ahli di atas, Mulhadi secara simpulan mengemukakan bahwa secara garis besar pengertian badan hukum sebagai subjek hukum, yang mencakup unsur-unsur atau kriteria (materil) sebagai berikut:<sup>33</sup>

- 1) Perkumpulan orang atau perkumpulan modal (organisasi);
- 2) Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtsbetrekking*);
- 3) Mempunyai harta kekayaan sendiri;
- 4) Mempunyai pengurus;
- 5) Mempunyai hak dan kewajiban; dan
- 6) Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.

Mulhadi menambahkan bahwa disamping unsur-unsur diatas terdapat pendapat lain yang menyebutkan bahwa sesuatu dapat dikatakan sebagai badan hukum apabila memenuhi unsur-unsur atau kriteria (formil) sebagai berikut:<sup>34</sup>

- 1) Dinyatakan secara tegas dalam peraturan atau Undang-Undang yang mengaturnya;
- 2) Dinyatakan secara tegas di dalam akta pendiriannya;
- 3) Dalam prosedur pendiriannya diperlukan campur tangan pemerintah seperti kewajiban adanya pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- 4) Di dalam praktek kebiasaan diakui sebagai badan hukum; dan
- 5) Ditegaskan dalam yurisprudensi.

<sup>32</sup> Ali Rido, "Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf, Perseroan Terbatas, Bandung: Alumni, 2001, hlm. 3.

<sup>33</sup> Mulhadi..., *Op.Cit*, hlm. 74.

<sup>34</sup> *Op.Cit*. hlm. 74-75.

A. Ridwan Halim dalam Chidir Ali menjelaskan Perbedaan tersebut dengan menekankan pada letak perbedaan pengertian antara perusahaan dan badan usaha. Adapun perbedaan dimaksud dapat terlihat dan dicermati dalam tabel berikut ini:<sup>35</sup>

**Tabel 1. Perbedaan Pengertian Antara Perusahaan Dan Badan Usaha.**

| PERUSAHAAN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | BADAN USAHA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Perusahaan adalah suatu daya ikhtiar atau pekerjaan yang teratur yang dilaksanakan sebagai mata pencaharian sehari-hari.</li><li>2. Perusahaan menghasilkan barang jasa yang selanjutnya dilemparkan ke pasaran (oleh badan usaha bersangkutan).</li><li>3. Suatu perusahaan tidak selalu pasti berwujud badan usaha, karena mungkin saja perusahaan itu tidak berwujud organisasi, melainkan dijalankan hanya oleh seorang pelaksana (yang paling-paling dibantu oleh seorang atau beberapa orang pembantunya).</li><li>4. Secara konkret perusahaan itu Nampak misalnya sebagai toko, bengkel, restoran, bioskop, hotel, gudang-gudang yang disewakan (milik perusahaan penyewaan gudang), tempat pemangkasan rambut, tempat berobat umum (milik pribadi si</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Badan usaha merupakan perwujudan atau pengejawantahan organisasi perusahaan, yang memberikan bentuk cara kerja, wadah kerja, dan bentuk/besar-kecilnya tanggungjawab, pengurus/para anggotanya.</li><li>2. Badan Usaha menghasilkan laba yang didapat dari hasil pemasaran barang jasa yang dihasilkan oleh perusahaannya.</li><li>3. Suatu badan usaha pastilah merupakan perwujudan dari suatu perusahaan yang terorganisir.</li></ol> |

<sup>35</sup> Chidir Ali..., *Loc.Cit.* hlm. 107-108.

pengobat), dan sebagainya.

Sumber : Chidir Ali, "Badan Hukum", 2005.

Pada prinsipnya bila ditinjau dari aspek status yuridisnya, maka badan usaha itu dapat dibedakan atas badan usaha yang termasuk badan hukum dan badan usaha yang bukan badan hukum. Berikut adalah perbedaan antara badan usaha berbadan hukum dan badan usaha tidak berbadan hukum, menurut Chidir Ali yaitu:<sup>36</sup>

**Tabel 2. Perbedaan Badan Usaha Yang Termasuk Badan Hukum dan Bukan Badan Hukum**

| <b>Badan Usaha Yang Termasuk Badan Hukum</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Badan Usaha Yang Bukan Termasuk Badan Hukum</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1) Yang menjadi subjek hukumnya disini adalah badan usaha itu sendiri, karena ia telah menjadi badan hukum yang juga termasuk subjek hukum disamping manusia.</li><li>2) Pada badan usaha ini harta kekayaan perusahaan terpisah dari harta kekayaan pribadi para pengurus/anggotanya. Akibatnya, kalau perusahaannya pailit, yang terkena sita hanyalah harta perusahaannya saja, (harta pribadi pengurus/anggotanya tetap bebas dari sitaan).</li><li>3) Bentuk-bentuk badan usaha yang termasuk badan hukum antara lain:<ol style="list-style-type: none"><li>a. PT (Perseroan Terbatas);</li><li>b. PN (Perusahaan Negara);</li><li>c. PD (Perusahaan Daerah);</li></ol></li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1) Yang menjadi subjek hukum di sini ialah orang-orang yang menjadi pengurusnya, jadi bukan badan usaha itu sendiri karena ia bukanlah hukum sehingga tidak dapat menjadi subjek hukum.</li><li>2) Pada badan usaha ini harta perusahaan bersatu dengan harta pribadi para pengurus/anggotanya. Akibatnya, kalau perusahaannya pailit, harta pribadi pengurus/anggotanya ikut tersita selain harta perusahaannya.</li><li>3) Sedangkan bentuk-bentuk badan usaha yang bukan badan hukum antara lain:<ol style="list-style-type: none"><li>a. Firma;</li></ol></li></ol> |

<sup>36</sup> Ibid. hlm. 109.

|                                                                                                                                                                                        |                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| d. Koperasi;<br>e. Perum (Perusahaan Umum);<br>f. Perjan (Perusahaan Jawatan);<br>g. Persero (Perusahaan Sero), yaitu PT yang modalnya milik pemerintah;<br>h. Yayasan dan sebagainya. | b. CV (Comanditaire Venootschap) atau persekutuan komanditer dan sebagainya. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|

Sumber : Chidir Ali, "Badan Hukum", 2005.

Berdasarkan penjelasan tersebut, secara konklutif dapat dipahami bahwa Perseroan Terbatas (PT), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Koperasi merupakan badan usaha yang berbadan hukum.<sup>37</sup>

Terdapat beberapa bentuk badan usaha, antara lain: Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Swasta (BUMS), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Usaha Campuran. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sesungguhnya memiliki karakteristik yang sama dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), BUMN/BUMD merupakan wujud nyata dari investasi Negara dalam dunia usaha, tujuannya adalah untuk mendorong dan mengembangkan aktivitas perekonomian nasional.

Sesuai dengan konsep otonomi daerah yang memberikan kesempatan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mencari

<sup>37</sup> Hal ini terkait dengan investasi penyertaan modal pada badan usaha yang dilaksanakan oleh Pusat Investasi Pemerintah. Badan Usaha berdasarkan Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah, yang dimaksud dengan Badan Usaha adalah Badan Usaha Swasta berbentuk Perseroan Terbatas, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Koperasi.

sumber-sumber penghasilan bagi peningkatan pendapatan asli daerah sebagai salah satu modal pembangunan daerahnya, Pemerintah Daerah mendirikan BUMD yang berbasis pada sumber daya alam yang dimilikinya. Pendirian BUMD oleh Pemerintah Daerah merupakan salah satu cara untuk memenuhi pendapatan asli daerah, pendirian ini merupakan upaya pemerintah daerah untuk menambah sumber pendapatan daerah dari hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Terdapat beberapa hal yang mendasari pendirian suatu BUMD antara lain:<sup>38</sup>

- 1) Alasan ekonomis, yaitu sebagai langkah mengoptimalisasikan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat (*public service*) dan mencari keuntungan (*provit motive*);
- 2) Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, yang mana masyarakat atau pihak swasta lainnya tidak (belum) mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, resiko usaha yang sangat besar, maupun eksternalitasnya sangat besar dan luas;

---

<sup>38</sup> Chairil Furkan, “Badan Usaha Milik Daerah Sudah Rawan”, <http://andichaitilfurqan.wordpress.com/tag/bumd/>, diakses pada tanggal 6 Maret 2025. Pukul. 16.20 Wita.

- 3) Alasan budget, yaitu sebagai upaya dalam mencari sumber pendapatan lain di luar pajak, retribusi dan dana perimbangan dari pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.

## **1.2. Kajian tentang Keuangan Daerah**

Pada dasarnya, hakikat otonomi daerah merupakan upaya yang dibentuk guna memperbaiki kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dengan melakukan kegiatan atau membuat pembaharuan yang sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Karena hakikatnya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, maka data keuangan memegang peranan penting dalam hal pengelolaan sumber pembiayaan serta alokasi pendapatan dan belanja daerah agar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah.

Data keuangan daerah dapat memberikan deskripsi secara statistik mengenai perkembangan anggaran dan bagaimana anggaran tersebut dialokasikan. Data statistik tersebut memiliki kegunaan untuk menentukan kebijakan daerah dan dapat pula memberikan gambaran mengenai kemampuan serta kemandirian suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Bergulirnya era reformasi, pengelolaan keuangan daerah pun telah mengalami berbagai perubahan regulasi dari waktu ke waktu. Perubahan tersebut merupakan rangkaian upaya bagaimana Pemerintah Daerah dapat menciptakan *good governance* dan *clean government* dengan melakukan tata kelola pemerintahan yang baik. Keberhasilan dari suatu pembangunan di daerah tidak terlepas dari aspek pengelolaan keuangan daerah yang di kelola dengan manajemen yang baik pula. Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.<sup>39</sup>

Dalam perspektif peraturan perundang-undangan, sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan Keuangan Daerah dimaksud diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan

---

<sup>39</sup> *Vide* Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).

Penerimaan dan Pengeluaran Daerah. Selain itu APBD merupakan dasar Pengelolaan Keuangan Daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran sesuai dengan Undang-Undang mengenai keuangan negara.<sup>40</sup>

Keuangan Daerah sendiri berdasarkan Peraturan Pemerintah 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah *a quo*, meliputi:<sup>41</sup>

- a. Hak Daerah untuk memungut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah serta melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Daerah;
- d. Pengeluaran Daerah;
- e. Kekayaan Daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan; dan/atau
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.

Secara normatif, berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, BUMN dan BUMD sama-sama merupakan bagian dari keuangan Negara. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa:

---

<sup>40</sup> *Vide* Pasal 3 dan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).

<sup>41</sup> *Vide* Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).



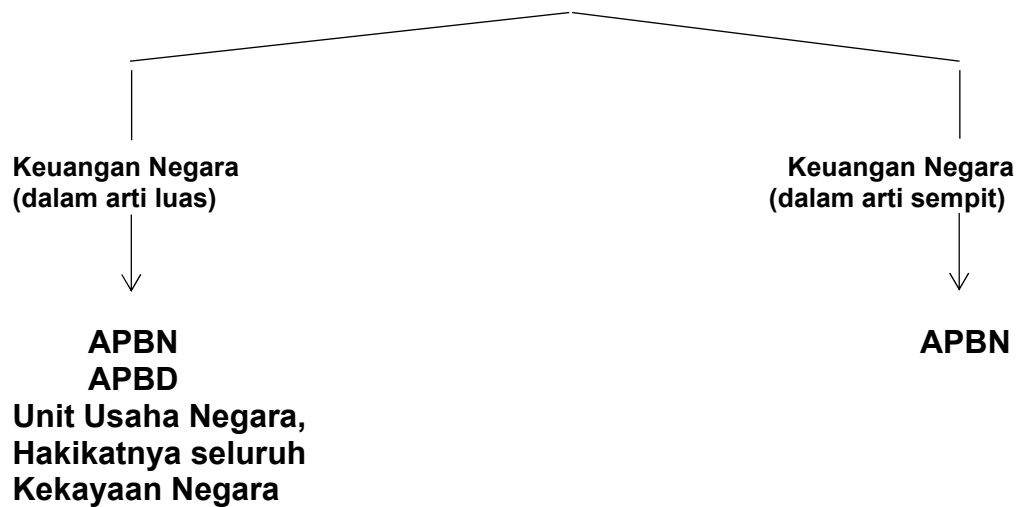
*“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.*

Definisi keuangan Negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, oleh para ahli disebut sebagai keuangan Negara dalam arti luas. Definisi ini juga melingkupi pengertian keuangan Negara. Hal ini dikarenakan bahwa daerah otonom merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga keuangan yang dimiliki oleh daerah otonom, juga merupakan bagian dari kepemilikan Negara.

Namun definisi keuangan Negara dalam Undang-Undang tersebut masih dapat dibedakan lagi menurut ruang lingkupnya. Arifin P Soeria Atmadja dalam bukunya Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum secara skematis menggambarkan keuangan Negara tersebut sebagai berikut:

### **Gambar 1. Ruang Lingkup Keuangan Negara**

**Keuangan Negara**



Sumber : Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*, 2009.

Mencermati skema yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadjaya diatas, terlihat bahwa ruang lingkup keuangan Negara dalam arti luas yaitu meliputi Anggaran Pendapatan Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Unit Usaha Negara, yang pada hakikatnya merupakan seluruh kekayaan Negara. Sedangkan keuangan Negara dalam arti sempit yaitu hanya meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja sebagaimana dideskripsikan sebelumnya, maka keuangan daerah masuk kedalam keuangan Negara sepanjang dipahami dalam arti luas. Bila dipahami dalam arti sempit, maka keuangan daerah adalah milik daerah sepanjang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban daerah.

Keuangan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, diatur tersendiri dalam Bab XI tentang Keuangan Daerah. Prinsip umum hubungan keuangan Pemerintah Pusat dengan Daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 279 selengkapnya sebagai berikut:

- (1) *Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah.*
- (2) *Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;*
  - b. *pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;*
  - c. *pemberiaan dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dengan undang-undang; dan*
  - d. *pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).*
- (3) *Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dituhaskan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan pendanaan sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan undang-undang.*

Selanjutnya kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana penegasan dalam Pasal 280 ayat (2) meliputi: *Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel; Menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan Melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.*

Adapun ketentuan dalam Pasal 280 selengkapnya sebagai berikut:

- (1) *Dalam menyelenggarakan sebagian Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, penyelenggara Pemerintahan Daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah.*
- (2) *Kewajiban penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. *Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel;*
  - b. *Menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan*
  - c. *Melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.*

Proses Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan/penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), Pelaksanaan dan Penatausahaan, Akuntansi dan Pelaporan serta Pertanggungjawaban Pelaksanaan. APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah

yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Oleh karena itu APBD merupakan kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif yang dituangkan dalam peraturan daerah dan dijabarkan dalam Peraturan Bupati. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah yang menjadi kewenangan Daerah dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD berpedoman kepada Kebijakan Umum APBD (KUA) Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang didasarkan pada Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)<sup>42</sup> dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam Pasal 17 dan Pasal 18, menjelaskan bahwa:

*“proses penyusunan APBD harus didasarkan pada penetapan skala prioritas dan plafon anggaran, rencana kerja Pemerintah Daerah dan kebijakan umum APBD yang telah disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah”.*

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah mempunyai fungsi:<sup>43</sup>

1. Fungsi Otorisasi;

---

<sup>42</sup> Vide Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).

<sup>43</sup> Dapat dicermati dalam Pasal 23 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).

adalah bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun berkenaan.

2. Fungsi Perencanaan;

adalah bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun berkenaan.

3. Fungsi Pengawasan;

adalah bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah Kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi Alokasi;

adalah arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi;

adalah bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

6. Fungsi Stabilisasi.

adalah bahwa anggaran Pemerintah Daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Sebelum berlakunya sistem Anggaran Berbasis Kinerja,

APBD disusun dengan menggunakan metoda tradisional atau item *line budget*. Mekanisme penyusunan anggaran ini tidak didasarkan pada analisa rangkaian kegiatan yang harus dihubungkan dengan tujuan yang telah ditentukan, namun lebih menitikberatkan pada kebutuhan untuk belanja/pengeluaran. Sasaran (*target*), keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan

dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur tidak dapat disajikan dengan baik sehingga efisiensi dari pengertian anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) semakin tidak jelas.

Dalam perkembangannya, sistematika anggaran berbasis kinerja muncul sebagai pengganti dari anggaran yang bersifat tradisional. Anggaran berbasis kinerja pada dasarnya memiliki makna yang mendalam yaitu suatu pendekatan sistematis dalam proses penyusunan anggaran yang mengaitkan pengeluaran yang dilakukan organisasi pemerintahan di daerah dengan kinerja yang dihasilkannya serta menggunakan informasi kinerja yang terencana.

Proses penyusunan anggaran pemerintah daerah, dimulai dengan dokumen-dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Sedangkan pada tingkat Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), dokumen-dokumen tersebut meliputi Rencana Strategis (Renstra) SKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD dan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD.

Dalam tataran implementasinya, penerapan penganggaran berbasis kinerja tidak hanya dibuktikan dengan adanya dokumen-

dokumen tersebut, melainkan substansi dari dokumen tersebut harus ada keselarasan antar dokumen-dokumen dengan memperhatikan indikator kinerja yang hendak dicapai. Indikator-indikator kinerja di SKPD dituangkan dalam Renja SKPD seyogyanya terdapat keselarasan dalam pencapaian indikator kinerja yang termuat dalam Renstra SKPD. Indikator kinerja Renja SKPD harus selaras dengan indikator-indikator kinerja yang dituangkan dalam RKA-SKPD. Keselarasan indikator kinerja secara otomatis akan mengaitkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dalam dokumen perencanaan strategis (Renstra SKPD) yang selanjutnya dituangkan dalam program dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan SKPD.

Oleh Karena itu, kedudukan APBD sangatlah penting sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah dalam proses pembangunan di daerah. APBD juga merupakan alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (*public accountability*) yang diwujudkan melalui program dan kegiatan. APBD merupakan instrument kebijakan yaitu sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah yang harus mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang



berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Proses penganggaran yang telah direncanakan dengan baik dan dilaksanakan dengan tertib serta disiplin akan mencapai sasaran yang lebih optimal.

APBD juga menduduki posisi sentral dan vital dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan celah dan peluang yang besar bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga esensi dari dokumen APBD yang dihasilkan dapat memenuhi keinginan dari semangat otonomi daerah itu sendiri. Pemerintah Daerah juga dituntut melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan dan akuntabel agar tujuan utama dapat tercapai yaitu mewujudkan *good governance* dan *clean government*.

Dalam konteks pengelolaan Keuangan Daerah ini, berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini pula ditegaskan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan/atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dimaksud

dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Peraturan Daerah tersebut ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.<sup>44</sup>

Adapun pemenuhan penyertaan modal sebelumnya tidak diterbitkan Peraturan Daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran Penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai Penyertaan Modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup>

## **2. Tinjauan Hukum Badan Hukum**

Dalam kegiatan perekonomian Indonesia, badan usaha berbentuk badan hukum banyak digunakan dan dipilih karena

---

<sup>44</sup> *Vide* Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).

<sup>45</sup> *Vide* Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322).

karakteristik badan hukum itu sendiri yaitu sebagai subjek hukum selain orang perorangan (*person*) yang antara lain mempunyai hak dan kewajiban. Badan Hukum sebagai subjek hukum mencakup hal-hal seperti:

- sebagai suatu perkumpulan orang (organisasi usaha)
- dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum
- mempunyai harta kekayaan tersendiri
- mempunyai pengurus
- mempunyai hak dan kewajiban
- dapat menggugat dan digugat di depan pengadilan.

Beberapa badan usaha berbentuk badan hukum antara lain Perseroan Terbatas, Persero dan Perum yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) termasuk dalam hal ini badan usaha berbentuk badan hukum yang dikelola pemerintah daerah seperti Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain itu ada bentuk badan usaha lain yang mempunyai karakteristik yang berbeda dengan badan usaha Perseroan Terbatas yaitu Koperasi yang didasarkan pada prinsip kekeluargaan yang juga merupakan salah satu bentuk badan usaha yang berperan dalam perkembangan perekonomian Indonesia.

Terkait dengan Subjek Hukum, Tami Rusli dalam bukunya berjudul “Sistem Badan Hukum Indonesia” menguraikan bahwa Subyek hukum memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam bidang hukum, khususnya hukum keperdataan karena subyek hukum tersebut yang dapat mempunyai

wewenang hukum.<sup>46</sup> Lebih lanjut Tami Rusli dengan mengutip Titik Triwulan Tutik menguraikan bahwa Istilah “Subyek Hukum” berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtsubject* atau dalam bahasa Inggris yaitu *law of subject*.<sup>47</sup> Kemudian Tami Rusli dengan mendasarkan pada pandangan A. Ridwan Halim, menjelaskan bahwa Manusia adalah pendukung hak dan kewajiban, tetapi manusia bukanlah satu-satunya subyek hukum karena masih ada subyek hukum lainnya. Subyek hukum adalah segala sesuatu yang menurut hukum dapat mempunyai hak dan kewajiban, termasuk apa yang dinamakan badan hukum (*rechtspersoon*), seperti PT (Perseroan Terbatas), PN (Perusahaan Negara), Yayasan, Badan-badan Pemerintahan dan sebagainya.<sup>48</sup>

Sebagai subyek hukum, badan hukum juga memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum yang dalam pelaksanaan perbuatan hukum tersebut diwakili oleh pengurus. Badan hukum dapat memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu-lintas hukum. Badan hukum juga dapat dianggap bersalah melakukan perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan hukum dalam hukum perdata menjadi tanggung jawab badan hukum tersebut yang dalam

---

<sup>46</sup> Tami Rusli. “Sistem Badan Hukum Indonesia”. Bandar Lampung: CV. Anugraah Utama Raharja (AURA), 2017, hlm. 1.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

pelaksanaannya juga diwakili oleh pengurusnya. Istilah Badan Hukum sudah lazim digunakan bahkan merupakan istilah Hukum yang resmi di Indonesia, badan hukum merupakan terjemahan istilah Hukum Belanda yaitu *Rechtspersoon*. Meskipun demikian dalam kalangan Hukum ada juga yang menyarankan atau telah mempergunakan istilah lain untuk menggantikan istilah Badan Hukum.

Dalam bahasa asing istilah Badan Hukum selain merupakan terjemahan dari istilah *Rechtspersoon* (Belanda), juga merupakan terjemahan peristilahan: *Persona moralis* (Latin), *Legal Persons* (Inggris). Pengertian *legal persons* dalam *Black's Law Dictionary* adalah: "*An entity such as corporation, created by law given certain legal rights and duties of a human being; abeing, real or imaginary, who for the purpose of legal reasoning treated more or less as human being*".<sup>49</sup> Jimly Asshidiqie dengan mengutip Molengraaff dalam Tami Rusli badan hukum pada hakikatnya merupakan hak dan kewajiban para anggotanya secara bersama-sama, dan didalamnya terdapat harta kekayaan bersama yang tidak dapat dibagi-bagi. Setiap anggota tidak hanya menjadi pemilik sebagai pribadi untuk masing-masing bagiannya dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi itu, tetapi juga sebagai pemilik bersama untuk keseluruhan harta kekayaan,

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

sehingga setiap pribadi anggota adalah juga pemilik harta kekayaan yang terorganisasikan dalam badan hukum itu.<sup>50</sup>

Suatu badan dikatakan mempunyai atribut sebagai badan hukum apabila Undang-Undang menetapkan atau menyatakan demikian. Ada beberapa syarat agar suatu badan usaha atau perkumpulan dapat disebut sebagai badan hukum terkait dengan sumber hukum khususnya sumber hukum formal, yaitu:

1. Syarat berdasarkan ketentuan Perundang-Undangan;
2. Syarat berdasar pada hukum kebiasaan dan yurisprudensi;
3. Syarat berdasar pada pandangan doktrin.

Menurut Anwar Borahima, syarat berdasarkan ketentuan Perundang-Undangan yaitu berdasarkan ketentuan Pasal 1653 KUHPerdata terdapat 2 (dua) cara yaitu:<sup>51</sup>

- 1) Dinyatakan dengan tegas bahwa suatu organisasi adalah merupakan badan hukum;
- 2) Tidak dinyatakan secara tegas tetapi dengan peraturan sedemikian rupa bahwa badan itu adalah badan hukum. Oleh karena itu, dengan peraturan dapat ditarik kesimpulan bahwa badan itu adalah badan hukum.

Berdasarkan Pasal 1653 KUHPerdata tersebut semua perkumpulan swasta dianggap sebagai badan hukum dan untuk itu diperlukan pengesahan akta dengan meninjau tujuan dan aturan-aturan lainnya dari perkumpulan tersebut. Pengesahan

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>51</sup> Anwar Borahima. "Kedudukan Yayasan di Indonesia: Eksistensi, Tujuan, dan Tanggung Jawab Yayasan. Jakarta: Kencana, 2010, hlm. 23.

merupakan syarat formal yang harus dipenuhi oleh perkumpulan yang berbadan hukum. Jadi pengesahan pemerintah mutlak diperlukan untuk mendirikan suatu badan hukum. “Dalam perkembangan yurisprudensi Indonesia dicapai suatu pendapat Pengadilan Negeri yang menyatakan bahwa pengesahan sebagai badan hukum dari Menteri Kehakiman adalah syarat mutlak bagi berdirinya suatu perseroan terbatas sebagaimana tertera dalam Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor: 224/1950/Perdata, tertanggal 17 Maret 1951.”<sup>52</sup>

Syarat berdasarkan hukum kebiasaan dan yurisprudensi digunakan apabila tidak ditemukan syarat-syarat badan hukum dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin karena hukum kebiasaan dan yurisprudensi merupakan sumber hukum formal. Menurut hukum kebiasaan dan yurisprudensi, suatu badan hukum dikatakan ada apabila terdapat pemisahan kekayaan, ada penunjukan suatu tujuan tertentu, dan ada penunjukan suatu organisasi tertentu.

Syarat berdasarkan doktrin atau pandangan para ahli juga dapat menentukan suatu badan sebagai badan hukum. Ada beberapa doktrin atau pandangan para ahli yang menyebutkan syarat badan hukum, yaitu:

---

<sup>52</sup> Ibid., hlm. 24.

a. Menurut Maijers<sup>53</sup>

Suatu badan untuk dapat disebut sebagai badan hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. terdapat harta kekayaan terpisah lepas dari kekayaan anggotanya;
2. ada kepentingan bersama yang diakui dan dilindungi oleh hukum;
3. kepentingan tersebut haruslah stabil atau tidak terikat pada suatu waktu yang pendek saja, namun juga untuk waktu yang panjang;
4. harus dapat ditunjukkan harta kekayaan tersebut tersendiri, yang tidak hanya untuk obyek tuntutan saja, tetapi juga untuk pemeliharaan kepentingan tertentu yang terlepas dari kepentingan anggotanya.

b. Menurut Sri Soedewi Masychun Sofwan:<sup>54</sup>

Suatu status badan hukum dapat diberikan untuk wujud-wujud tertentu, yaitu:

1. Perhimpunan atau kumpulan orang-orang yang bersama-sama bertujuan untuk mendirikan suatu badan; dan
2. kumpulan harta kekayaan yang dipisahkan untuk tujuan tujuan tertentu;

c. Menurut Ali Rido:<sup>55</sup>

Suatu perkumpulan/perhimpunan harus memenuhi 4 (empat) syarat untuk dapat dikatakan sebagai badan hukum, yaitu:

1. Ada Harta Kekayaan yang terpisah;
2. Memiliki tujuan tertentu;

---

<sup>53</sup> Lisman Iskanda. "Aspek Hukum Yayasan Menurut Hukum Positif Di Indonesia". Majalah Yuridika No. 5 & 6 Tahun XII, September – Desember 1997, hlm. 24.

<sup>54</sup> Sri Soedewi Masychun Sofwan. "Hukum Badan Pribadi". Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1996, hlm. 29.

<sup>55</sup> Anwar Borahima... *Op.Cit*, hlm. 27.



3. Memiliki kepentingan sendiri;
4. Adanya organisasi yang teratur.

d. Menurut Rudhi Prasetya<sup>56</sup>

Atribut badan hukum pada suatu badan atau perkumpulan hanya ada apabila Undang-Undang menentukan demikian dan Undang-Undang menentukan

demikian apabila dipandang perlu. Ada 2 (dua) teknik yang dilakukan oleh Undang-Undang yaitu Undang-Undang secara tegas menyatakan suatu badan adalah badan hukum dan karakteristik yang diberikan oleh ketentuan Undang-Undang atas suatu badan.

Dari pendapat para ahli atau doktrin tersebut dapat disimpulkan bahwa para ahli menekankan adanya pemisahan harta dalam suatu badan hukum. Kemudian adanya tujuan tertentu dan adanya organisasi sangat diperlukan. Sementara syarat formal yaitu adanya akta tidak ada satu pun para ahli yang mempersyaratkannya. Hal ini dikarenakan “Meijers dalam Ahmad Probo Sulistiyo menempatkan badan hukum diluar hukum perjanjian. Menurut Meijers badan hukum tidak terjadi karena persetujuan tetapi karena perbuatan hukum”.<sup>57</sup> “Selain dengan

---

<sup>56</sup> Rudi Prasetya. “Dana Pensiun sebagai Badan Hukum”. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995, hlm. 35.

<sup>57</sup> Ahmad Probo Sulistiyo. “Problematika Hukum Terhadap Kedudukan Yayasan yang Didirikan Sebelum Undang-Undang Yayasan”. Tesis Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017, hlm. 29 – 30.

akta, ada pula beberapa yayasan yang didirikan berdasarkan peraturan pemerintah, seperti yayasan yang diperuntukkan untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di Indonesia, serta yayasan yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden (keppres) seperti yayasan yang didirikan oleh Soeharto”.<sup>58</sup>

Menurut Subekti, badan hukum adalah: *“suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia serta memiliki kekayaan sendiri dapat digugat atau menggugat didepan hakim”*.<sup>59</sup>

Kemudian menurut Rachmat Soemitro mendefinisikan badan hukum (*rechtspersoon*) sebagai “suatu badan yang dapat mempunyai harta, hak, serta kewajiban seperti orang pribadi”.<sup>60</sup> Wirjono Projodikoro berpendapat bahwa badan hukum adalah “badan yang disamping manusia perseorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban, dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain”.<sup>61</sup>

Menurut J.J. Dormeier istilah badan hukum dapat diartikan sebagai berikut:

- a. Persetujuan orang-orang yang didalam pergaulan hukum bertindak selaku seorang saja;

<sup>58</sup> Anwar Borahima... *Op.Cit*, hlm. 29.

<sup>59</sup> Subekti. “Pokok-Pokok Hukum Perdata”. Jakarta: PT. Inter Masa, 1987, hlm. 182.

<sup>60</sup> Rahmat Sumitro. “Penuntutan Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Pajak Perseroan”. Bandung: PT. Eresco, 1979, hlm. 36.

<sup>61</sup> Wirjono Projodikoro. “Azas-Azas Hukum Perdata”. Bandung: Sumur Bandung, 1966, hlm. 84.

- b. Yayasan, yaitu suatu harta atau kekayaan, yang dipergunakan untuk suatu maksud yang tertentu, yayasan itu diperlukan sebagai oknum.

Menurut E. Utrecht dalam Kansil, badan hukum (*recht persoon*) yaitu “badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak, selanjutnya dijelaskan bahwa badan hukum ialah setiap pendukung hak yang tidak berjiwa atau lebih tepat yang bukan manusia”.<sup>62</sup> Sedangkan menurut Sri Soedewi Maschun Sofwan menerangkan bahwa manusia adalah badan pribadi (itu adalah manusia tunggal). Selain dari manusia tunggal dapat juga oleh hukum diberikan kedudukan sebagai badan pribadi kepada wujud lain yang disebut badan hukum yaitu “kumpulan dari orang-orang bersama mendirikan suatu badan (perkumpulan) dan kumpulan harta kekayaan yang disendirikan untuk tujuan tertentu (yayasan) kedua-duanya merupakan badan hukum”.<sup>63</sup>

Berdasarkan rumusan tersebut maka badan hukum diartikan sebagai:

- a. Badan atau perkumpulan;
- b. Memiliki harta kekayaan sendiri;
- c. Pendukung hak dan kewajiban;
- d. Dapat bertindak dalam hukum atau disebut juga dengan subyek hukum;
- e. Dapat digugat dan menggugat didepan Pengadilan.

<sup>62</sup> Kansil, C.S.T. dan Christine Kansil. “Kamus Istilah Aneka Hukum”. Jakarta: Pusat Sinar Harapan, 2000, hlm. 2.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

Dalam ilmu hukum, subyek hukum ada dua yakni orang (*natuurlijkpersoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Suatu badan hukum atau orang disebut sebagai subyek hukum karena menyangkut hak dan kewajiban hukum. Sebagai subyek hukum, badan hukum juga memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana subyek hukum orang atau individu.

Kondisi perkembangan masyarakat saat ini dapat dikatakan cukup untuk bertindak dalam hukum tidak hanya terbatas pada orang saja tetapi juga hal lain yang disebut badan hukum (*rechtsperson*). Chaidir Ali memberikan definisi subyek hukum sebagai berikut: "*Subyek hukum adalah manusia yang berkepribadian (legal personality) dan segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan. Masyarakat oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban.*"<sup>64</sup>

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa subyek hukum terdiri dari:

- a. Manusia (*naturlijke person*) yang disebut orang dalam bentuk manusia atau manusia pribadi;
- b. *Rechts Persoon* yang disebut orang dalam bentuk badan hukum atau orang yang diciptakan hukum secara fiksi atau *personaficta*.

Badan hukum diberi status oleh hukum sebagai "*persoon*" yang mempunyai hak dan kewajiban badan hukum sebagai

---

<sup>64</sup> Chaidi Ali. "Badan Hukum". Bandung: Alumni, 1997, hlm. 7.

pembawa hak dapat melakukan tindakan sebagai pembawa hak manusia yaitu badan hukum dapat melakukan persetujuan. Persetujuan tersebut memiliki kekayaan yang sama sekali terlepas dari kekayaan anggotanya.<sup>65</sup>

Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata disebutkan mengenai adanya 3 (tiga) jenis badan hukum, yaitu:

1. Yang diadakan oleh kekuasaan atau pemerintah atau negara;
2. Yang diakui oleh kekuasaan;
3. Yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau kesusilaan biasa juga disebut dengan badan hukum dengan konstruksi keperdataan.

Dalam kaitan ini Ahmad Probo Sulistiyo menguraikan bahwa secara umum badan hukum dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat yang dijelaskan sebagai berikut:<sup>66</sup>

1. Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau orang banyak dan bergerak di bidang publik atau yang menyangkut kepentingan negara atau umum, badan hukum ini merupakan badan negara yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perUndang-Undangan, yang dijalankan oleh pemerintah atau badan yang ditugasi untuk itu, contohnya:

<sup>65</sup> Kansil, C.S.T. dan Christine Kansil... *Op.Cit.*, hlm. 9.

<sup>66</sup> Ahmad Probo Sulistiyo. *Loc.Cit.*, hlm. 33 – 34.

- a) Negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945;
  - b) Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 *jo.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
  - c) Badan Usaha Milik Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
  - d) Pertamina didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.
2. Badan hukum privat adalah badan hukum yang didirikan atas dasar hukum perdata atau hukum sipil yang bergerak dibidang privat atau menyangkut kepentingan orang atau individu-individu yang termasuk dalam badan hukum tersebut. Badan hukum ini merupakan badan swasta yang didirikan oleh sejumlah orang untuk tujuan tertentu seperti mencari laba, sosial/kemasyarakatan, politik, dan ilmu pengetahuan dan teknologi contohnya:

- a. Perseroan Terbatas (PT), pendiriannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- b. Koperasi, pendiriannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi;
- c. Yayasan, pendiriannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan jo. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001;
- d. Partai Politik, pendiriannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

Selanjutnya Badan Hukum harus memenuhi 2 (dua) syarat, yaitu:<sup>67</sup>

1. Syarat Materiil yaitu adanya pemisahan harta kekayaan, adanya tujuan tertentu, ada pengurus; dan
2. Syarat formil yaitu didirikan dengan akta autentik untuk mendapatkan pengesahan Menteri dengan terpenuhinya syarat tersebut, maka suatu badan hukum akan diakui eksistensinya oleh Negara.

---

<sup>67</sup> Loc.Cit.

### **3. Teori Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Dalam Bentuk Perseroan Terbatas.**

#### **3.1. Pengertian Perusahaan**

Frasa “*Perusahaan Perseroan Daerah*” dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, terdiri dari dua suku kata yaitu “*perusahaan*” dan “*perseroan*”, yang dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Istilah “*perusahaan*” merupakan istilah yang menggantikan istilah “*pedagang*” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 sampai dengan 5 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang atau *Weetboek van Koophandel voor Indonesie (WvK)* lama. Istilah perusahaan yang menggantikan istilah pedagang mempunyai arti yang lebih luas. Banyak orang dahulu menjalankan perusahaan dalam pengertian menurut Stb. 1938 No. 276, tetapi tidak termasuk dalam pengertian pedagang menurut Pasal 2 KUHD lama.<sup>68</sup>

Berbagai sarjana mengemukakan pengertian tentang perusahaan, seperti Molengraaff, sebagaimana dikutip R. Soekardono, menyatakan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak ke

---

<sup>68</sup> R. Soekardono, “Hukum Dagang Indonesia”, Jilid I (bagian pertama), Jakarta: Dian Rakyat, 1983, hlm 19.



luar untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memeperniagakan/memperdagangkan, menyerahkan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.<sup>69</sup>

Senada dengan Molengraaff adalah pendapat yang dikemukakan oleh Polak, sebagaimana dikutip Abdul Kadir Muhammad, yang menyatakan bahwa baru dapat dikatakan ada perusahaan apabila diperlukan perhitungan laba dan rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam pembukuan. Pendapat Polak ini menambahkan unsur “*pembukuan*” pada unsur-unsur lain seperti yang telah dikemukakan oleh Molengraaff.<sup>70</sup>

Rumusan-rumusan definisi perusahaan di atas diperkuat oleh banyak ahli di bidang Hukum Dagang atau Hukum Bisnis, seperti Sri Redjeki Hartono yang menyatakan bahwa kegiatan ekonomi pada hakekatnya adalah kegiatan menjalankan perusahaan, yaitu suatu kegiatan yang mengandung pengertian bahwa kegiatan yang dimaksud harus dilakukan.<sup>71</sup>

- 1) Secara terus menerus dalam pengertian tidak terputus-putus,
- 2) Secara terang-terangan dalam pengertian sah (bukan illegal), dan
- 3) Kegiatan tersebut dilakukan dalam rangka memperoleh keuntungan, baik untuk diri sendiri atau orang lain.

---

<sup>69</sup> R. Soekardono, Abdulkadir Muhammad, “Hukum Perusahaan Indonesia”, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hlm 7.

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>71</sup> Sri Redjeki Hartono, “Kapita Selekta Hukum Ekonomi”, Bandung: PT Mandar Maju, 2000, hlm. 4.

Pasal 1 huruf b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan yang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, memberikan definisi perusahaan sebagai berikut:

*“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah negara Indonesia dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba”.*

Definisi tersebut jika dibandingkan dengan definisi yang dikemukakan oleh Molengraaff dan Polak dapat dikatakan lebih sempurna, karena dalam definisi tersebut terdapat tambahan adanya bentuk usaha (badan usaha) yang menjalankan jenis usaha (kegiatan dalam bidang perekonomian), sedangkan unsur-unsur lain terpenuhi juga.

Berikutnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3674) tentang Dokumen Perusahaan dalam Pasal 1 Angka 1 dijelaskan bahwa:

*“perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan memperoleh keuntungan dan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan*

*hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia”.*

Selanjutnya dalam Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, dijelaskan bahwa “*Perusahaan*” adalah setiap bentuk badan usaha yang mempekerjakan tenaga kerja dengan tujuan mencari untung atau tidak baik milik swasta maupun milik negara.

Definisi-definisi tentang perusahaan diatas agak berbeda dengan definisi yang diberikan dalam beberapa Undang-Undang, seperti dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Perbedaan terletak pada tujuannya, yaitu bahwa dalam kedua Undang-Undang tersebut perusahaan tidak mesti harus mencari keuntungan tetapi juga termasuk yang bertujuan dalam bidang sosial.

### **3.2. Pengertian Perseroan.**

Kata “Perseroan” dalam pengertian umum adalah Perusahaan atau Organisasi usaha. Sedangkan “Perseroan Terbatas” adalah salah satu bentuk organisasi usaha atau badan usaha yang ada dikenal dalam sistem hukum dagang Indonesia.<sup>72</sup>

Menurut Sutanya dan Sumantono, dari Pasal 36, Pasal 40, Pasal 42 dan Pasal 45 KUHD dapat disimpulkan bahwa suatu Perseroan Terbatas mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:<sup>73</sup>

- a. Adanya kekayaan yang terpisah dari kekayaan pribadi masing-masing Persero (pemegang saham) dengan tujuan untuk membentuk sejumlah dana sebagai jaminan bagi semua perikatan Perseroan.
- b. Adanya Persero atau pemegang saham yang tanggung jawabnya terbatas pada jumlah nominal saham yang dimilikinya. Sedangkan mereka semua di dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), merupakan kekuasaan yang tertinggi dalam organisasi perseroan yang berwenang mengangkat dan memberhentikan Direksi dan Komisaris, berhak menentukan garis-garis besar kebijaksanaan menjalankan Perusahaan, menetapkan hal-hal yang belum ditetapkan dalam anggaran dasar dan lain-lain.
- c. Adapun pengurus (Direksi) dan pengawas (Komisaris) yang merupakan satu kesatuan pengurusan dan pengawasan terhadap perseroan dan tanggung jawabnya terbatas pada tugasnya, yang harus sesuai dengan anggaran dasar atau keputusan RUPS.

Demikian pula setelah berlakunya Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 1 Tahun 1995 yang telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, juga tidak

<sup>72</sup> I.G Rai Widjaya, “Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas”, Jakarta: Kesaint Blanc, 2006, hlm. 11.

<sup>73</sup> Sutantyo R. Hadikusuma dan Sumantoro, “Pengertian Pokok Hukum Perusahaan, Bentuk-Bentuk Perusahaan yang Berlaku di Indonesia”, Jakarta: Rajawali Press, 1991, hlm. 40.

ditemukan secara tegas di dalam pasal-pasal nya dengan klarifikasi yang bagaimana sehingga suatu Badan Usaha itu dapat dikategorikan sebagai Perseroan Terbatas. Ketentuan Pasal tersebut hanya menegaskan bahwa Perseroan Terbatas adalah merupakan Badan Hukum.

Untuk mendapat status Badan Hukum ini pun masih harus memenuhi persyaratan tertentu, yaitu setelah didaftarkan kepada Menteri dan mendapatkan bukti pendaftaran, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang eksplisit menyatakan bahwa: *"perseroan memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan kepada Menteri dan mendapatkan bukti pendaftaran"*.

Berikutnya berkenaan dengan adanya ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (7) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, tidak berlaku bagi Badan Usaha Milik Daerah. Adapun substansi materi dalam Pasal 7 ayat (7) dimaksud, selengkapnya sebagai berikut:

“Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;
- c. Badan Usaha Milik Desa;
- d. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal; atau
- e. Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.

Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menyatakan bahwa: “organ perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris”.

Berkaitan dengan organ Perusahaan tersebut dapat dikemukakan pendapat I.G Rai Widjaya yang menyatakan: “Perseroan Terbatas (PT) merupakan contoh manusia buatan (*artificial person*) atau badan hukum (*legal entity*)”. Meskipun perseroan bukan manusia secara alamiah, badan hukum tersebut dapat bertindak sendiri melakukan perbuatan-perbuatan hukum yang diperlukan. Untuk itu ada yang disebut “*agent*”, yaitu orang yang mewakili perseroan serta bertindak untuk dan atas nama perseroan. Orang tersebut adalah Direksi yang terdiri atas *natural person*. Berbeda halnya dengan *natural person* atau orang, yang setiap saat meninggal, Badan Hukum tidak bisa mati, kecuali

memang dimatikan atau diakhiri keberadaannya oleh hukum atau Undang-Undang.<sup>74</sup>

Dari ketentuan dan pendapat diatas, secara konklutif dapat dipahami bahwa Perseroan Terbatas adalah suatu organisasi dan mempunyai pengurus yang dinamakan Direksi. Sebagai organisasi sudah pasti mempunyai tujuan, pengawasan dilakukan oleh Komisaris yang mempunyai wewenang dan kewajiban sesuai dengan ketetapan dalam anggaran dasarnya oleh karena itu Perseroan Terbatas adalah suatu Badan Usaha yang mempunyai unsur unsur adanya kekayaan yang terpisah, adanya pemegang saham, dan adanya pengurus.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, ditegaskan bahwa 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 ini serta pelaksanaannya. Sementara Bentuk Perseroan Terbatas adalah salah satu bentuk usaha yang paling banyak dipergunakan di

---

<sup>74</sup> I.G Rai Widjaya..., *Op. Cit.*, hlm. 7.

dunia usaha, karena mempunyai sifat atau ciri yang khas yang mampu memberikan manfaat yang optimal kepada usaha itu sendiri sebagai asosiasi modal untuk mencari untung atau laba.

#### **4. Tinjauan Umum Tentang Organ Perseroan Terbatas.**

Dalam operasionalisasinya, Perseroan Terbatas sebagai Badan Hukum tentu tidak melakukan perbuatan hukum sendiri, tetapi dalam hal ini perseroan diwakili oleh organ-organ perseroan. Sebagaimana telah di deskripsikan diawal bahwa sesuai ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, menyebutkan bahwa organ perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris. Adapun masing-masing organ perseroan dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

##### **a. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)**

RUPS merupakan salah satu organ dari tiga organ yang ada dalam perusahaan. Du Plessis dalam Wahyu Kurniawan, menyatakan bahwa keberadaan RUPS sebagai organ perusahaan karena RUPS merupakan organ dimana pemegang saham menjalankan hak-hak yang dimilikinya.<sup>75</sup> Pendapat ini dapat diterima karena pada kenyataannya RUPS mempunyai kewenangan yang berbeda dengan kedua organ lainnya. Kewenangan RUPS bersifat fundamental bagi

---

<sup>75</sup> Wahyu Kurniawan, *Loc.Cit.*, hlm. 24.



perusahaan dan kewenangan yang terkait dengan perlindungan hak pemegang saham.

Dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, ditetapkan bahwa kewenangan umum RUPS tidak dimiliki oleh kedua organ lain baik dewan deriksi maupun komisari. Hal tersebut selaras dengan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, berbunyi:

*“Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.”*

Kekusaan yang melekat pada RUPS bersifat mendasar dimulai dari awal pembentukan perusahaan setelah memperoleh ketetapan sebagai badan hukum, proses kegiatan perusahaan, sampai dengan pembubaran perusahaan. RUPS memiliki kewenangan pada saat awal perusahaan ditetapkan sebagai badan hukum. Kewenangan tersebut adalah meratifikasi perbuatan hukum yang dilakukan oleh calon pendiri sebelum perusahaan belum dinyatakan sebagai badan hukum. Kewenangan meratifikasi tersebut diatur dalam Pasal

13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang menetapkan bahwa:

*“Perbuatan hukum yang dilakukan calon pendiri untuk kepentingan Perseroan yang belum didirikan, mengikat Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum apabila RUPS pertama Perseroan secara tegas menyatakan menerima atau mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan hukum yang dilakukan oleh calon pendiri atau kuasanya.”*

Ratifikasi perbuatan hukum pendiri perusahaan ini dilaksanakan paling lambat 40 (empat puluh) hari setelah perusahaan ditetapkan sebagai badan hukum.<sup>76</sup> Perbuatan hukum tersebut menjadi tanggungjawab calon pendiri secara pribadi<sup>77</sup> apabila RUPS tidak dilaksanakan dalam jangka waktu yang telah ditentukan atau RUPS tidak berhasil mengambil keputusan karena RUPS tidak memenuhi kuorum.

Kewenangan RUPS lainnya adalah mengubah anggaran dasar.<sup>78</sup> Perubahan anggaran dasar perusahaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun

---

<sup>76</sup> Vide Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>77</sup> Vide Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>78</sup> Vide Pasal 19 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, meliputi:

- 1) *nama perseroan dan/atau tempat kedudukan perseroan;*
- 2) *maksud dan tujuan serta kegiatan usaha perseroan;*
- 3) *jangka waktu berdirinya perseroan;*
- 4) *besarnya modal dasar;*
- 5) *pengurusan modal ditempatkan dan disetorkan; dan/atau*
- 6) *status perseroan yang tertutup menjadi perseroan terbuka atau sebaliknya.*

Kewenangan fundamental lainnya dari RUPS berhubungan dengan modal perusahaan yang berkaitan dengan penambahan maupun pengurangan modal. Keputusan RUPS untuk menambah modal dasar adalah sah apabila dilakukan dengan memperhatikan persyaratan kuorum dan jumlah suara setuju untuk perubahan anggaran dasar sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan/atau anggaran dasar perusahaan.

RUPS juga berwenang mengubah anggaran dasar dalam hal permodalan dengan melakukan pengurangan modal perusahaan antara lain penarikan kembali saham atau

penurunan nilai nominal saham. Penarikan kembali saham dilakukan terhadap saham yang telah telah dibeli kembali oleh perusahaan (*buy back*) atau terhadap saham dengan klasifikasi yang dapat ditarik kembali. Sedangkan penurunan nilai nominal saham tanpa pembayaran kembali harus dilakukan secara seimbang harus dilakukan secara seimbang terhadap seluruh saham dari setiap klasifikasi saham.

RUPS sebagai organ perusahaan mempunyai hubungan korelatif dengan organ perusahaan lainnya. Salah satu hubungan yang bersifat mendasar tersebut adalah RUPS sebagai organ yang mengangkat dan memberhentikan anggota dewan baik dewan komisaris maupun dewan direksi. RUPS juga berwenang terhadap status badan hukum yang melekat pada perusahaan. Hanya organ ini saja yang berwenang untuk membuat keputusan pembubaran keputusan. Mengenai pembubaran perusahaan, baik organ direksi maupun komisaris tidak mempunyai kewenangan dan tidak dapat dialihkan dalam anggaran dasar tentang pengalihan wewenang pembubaran perusahaan.

b. Direksi

1) Direksi sebagai Organ;

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, menyebutkan bahwa Direksi adalah organ

perseroan yang bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Dengan demikian di satu pihak Direksi mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam hal pengelolaan perseroan, dan di pihak lain Direksi berwenang mewakili perseroan.

Dewan Direksi merupakan merupakan organ yang kedudukannya sentral dalam sistem *coporate governance*. *coporate governance* sebagai suatu sistem tentang pengelolaan perusahaan dan pengawasan terhadap pengelolaan maka organ dewan direksi berkedudukan sebagai pengelola dan objek yang diawasi oleh dewan komisari.<sup>79</sup>

Secara normatif Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, menegaskan bahwa direksi sebagai pihak yang melaksanakan kepengurusan atau pengelolaan

---

<sup>79</sup> Wahyu Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm. 31.

perusahaan. OECD menggariskan adanya enam kegiatan pengelolaan yang melekat pada direksi sebagai berikut:<sup>80</sup>

- a) Mempertimbangkan dan melaksanakan rencana strategis perusahaan;
- b) Mengawasi kegiatan bisnis perusahaan dan mengevaluasi kegiatan manajemen perusahaan telah berlangsung dengan baik;
- c) Mengidentifikasi risiko yang dihadapi perusahaan dan menjalankan sistem yang tepat untuk mengelola risiko tersebut;
- d) Membentuk sistem pemilihan, pelatihan, dan menentukan gaji bagi manajer;
- e) Membangun dan melaksanakan program hubungan antara perusahaan dan investor; dan
- f) Menciptakan sistem pengawasan internal perusahaan.

Berkaitan dengan komposisi dewan direksi, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas mensyaratkan minimal terdapat satu direksi tetapi tidak menentukan jumlah maksimal dan tergantung kebutuhan dari setiap perusahaan. Namun dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tersebut juga mensyaratkan perusahaan yang kegiatan usahannya berkaitan dengan menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat wajib mempunyai paling sedikit 2 (dua) orang anggota direksi.

Adapun organ yang berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan direksi adalah RUPS. RUPS disamping berwenang untuk mengangkat anggota direksi juga menetapkan saat mulai berlakunya pengangkatan,

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 33.

penggantian, pemberhentian anggota direksi yaitu sejak ditutupnya RUPS.

Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, mengatur syarat minimum orang yang dapat diangkat sebagai anggota direksi sebagai berikut:

*“Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:*

- a. dinyatakan pailit;*
- b. menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau*
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.”*

Apabila persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 93 ayat (1) *a quo* tidak dipenuhi, maka pengangkatan tersebut batal demi hukum.

Berkaitan dengan perbuatan hukum yang telah dilakukan untuk dan atas nama perusahaan oleh anggota direksi sebelum pengangkatannya batal, tetap mengikat dan menjadi tanggungjawab perusahaan. Terkecuali

perbuatan hukum yang dilakukan untuk dan atas nama perusahaan oleh anggota direksi setelah pengangkatannya batal, adalah tidak sah dan menjadi tanggungjawab pribadi anggota direksi yang bersangkutan.

2) Direksi sebagai Wakil;

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, disamping terdapat kalimat yang dapat diidentifikasi bahwa direksi sebagai organ perusahaan, juga ada unsur bahwa direksi sebagai wakil dari perusahaan. Dalam kedudukannya sebagai wakil tersebut, direksi berwenang mewakili perusahaan baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Direksi sebagai wakil perusahaan di dalam pengadilan diterjemahkan sebagai pihak yang mewakili perusahaan manakala perusahaan menjadi pihak tergugat atau penggugat di saat perusahaan bersengketa secara perdata dengan pihak eksternal. Direksi juga menjadi wakil perusahaan saat perusahaan menjadi terdakwa karena melakukan pelanggaran hukum pidana. Hal ini dapat



terjadi karena perusahaan merupakan subjek hukum yang mempunyai hak, kewajiban, serta tanggungjawab hukum sendiri yang terpisah dari pendiri maupun pemegang saham.

Direksi sebagai wakil perusahaan di luar pengadilan dapat diartikan bahwa direksi mewakili perusahaan manakala melakukan hubungan hukum dengan *stakeholder*, khususnya hubungan kontraktual dengan pihak ketiga. Kewenangan ini penting sekali meskipun perusahaan memiliki kapasitas sebagai subjek hukum tetapi karena perusahaan merupakan benda mati maka tidak dapat menjalankan hubungan hukum dan membutuhkan manusia untuk melaksanakan kegiatannya yang menimbulkan terbitnya kewajiban, hak, dan tanggungjawab hukum bagi perusahaan bukan pada direksi sebagai wakil perusahaan.

Kewenangan direksi sebagai kuasa perusahaan bersumber dari hukum yaitu kewenangan tersebut secara tegas ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang menegaskan bahwa direksi adalah wakil dari perusahaan yang mewakili perusahaan baik di luar maupun di dalam pengadilan.

3) Direksi sebagai Pengurus;

Terkait dengan kedudukan direksi sebagai pengurus, dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, disebutkan kedudukan direksi sebagai organ, wakil, serta pengurus perusahaan. Ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, ditegaskan dalam ketentuan Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, yang menyebutkan: *“Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk Kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan”*. Hal ini dapat menunjukkan bahwa kedudukan direksi sebagai pengurus pada hakikatnya terpisah dengan kedudukan direksi sebagai organ dan wakil perusahaan.

Rudhi Prasetya menginterpretasikan arti kepengurusan oleh direksi dalam perusahaan tersebut sebagai pelaksanaan segala perbuatan apapun tanpa

kecuali dalam menjalankan persekutuan yang terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:<sup>81</sup>

- a) Menjalankan pekerjaan pengurusan (*dadén van beheer*).
- b) Menjalankan pekerjaan kepemilikan atau dengan istilah lain sebagai menjalankan pekerjaan “*penguasaan*” (*dadén van eigendom* atau *dadén van beschikking*).

Kedua bentuk pekerjaan tersebut berbeda dalam arti. Pekerjaan menjalankan pengurusan (*dadén van beheer*) sebagai kegiatan pengurusan yang dilakukan sehari-hari dalam hubungan dengan tujuan bersekutuan. Sedangkan menjalankan perbuatan kepemilikan (*dadén van eigendom*) sebagai perbuatan yang bersifat fundamental terhadap perusahaan karena terkait dengan hak milik perusahaan.

c. Komisaris

Perkataan Komisaris mengandung pengertian baik sebagai organ maupun sebagai orang perorangan. Sebagai organ, Komisaris lazim disebut sebagai dewan Komisaris, sedangkan sebagai orang perseorangan disebut anggota Komisaris.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Rudhy Prasetya, “Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995”, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 198.

<sup>82</sup> Chatamarrasjid, “Menyikapi Tabir Perseroan Terbatas (Piercing The Corporate Veil) Kapita Selekta Hukum Perusahaan”, Bandung: Citra Aditya, 2000, hlm. 48.

Komisaris merupakan organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan atau khusus serta memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan perseroan. Kewenangan komisaris tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 dan Pasal 108 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang masing-masing selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

Pasal 1 angka 6 :

*“Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi”.*

Pasal 108 ayat (1) :

*“Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi.”*

Pasal 108 ayat (2) :

*“Pengawasan dan pemberian nasihat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan”.*

Ketentuan Pasal 1 angka 6 dan Pasal 108 ayat (1) dan ayat (2) tersebut, ditegaskan lebih lanjut bahwa posisi dewan

komisaris adalah menjamin pelaksanaan strategi perusahaan, mengawasi manajemen dalam mengelola perusahaan, serta mewajibkan terlaksanannya akuntabilitas di samping sebagai pusat ketahanan dan kesuksesan perusahaan.<sup>83</sup>

Berkaitan dengan keanggotaan komisaris, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, mengatur secara luas dalam Pasal 110 yang mencantumkan persyaratan pihak dapat diangkat sebagai komisaris yaitu:

- 1) Orang perseorangan yang mampu melakukan tindakan hukum.
- 2) Orang yang tidak pernah dinyatakan pailit.
- 3) Orang yang tidak pernah menjadi direksi atau komisaris dan dinyatakan pailit.
- 4) Orang yang tidak pernah dihukum karena melakukan tindakan pidana yang merugikan keuangan negara dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatan.

Pada saat perusahaan baru didirikan, komisaris dapat dicantumkan dalam akta pendirian karena belum dapat diadakan RUPS. Sedangkan untuk pengangkatan berikutnya setelah perusahaan berdiri, pengangkatan komisaris dilakukan oleh RUPS. Keanggotaan dewan komisaris tergantung pada keputusan RUPS. Anggota dewan ini berbeda menurut

---

<sup>83</sup> FCGI, Peran Dewan Komisaris dan Komite Audit dalam Pelaksanaan *Corporate Governance* (Tata Kelola Perusahaan), Jakarta, Indonesia, hlm. 5.

kebutuhan masing-masing perusahaan. Terdapat 3 (tiga) macam karakteristik anggota dewan komisaris yaitu:<sup>84</sup>

1) Wakil dari pemegang saham mayoritas

Anggota dewan komisaris sebagai pihak yang berafiliasi dengan pemegang saham khususnya pemegang saham mayoritas. Keanggotaan ini muncul manakala pihak pemegang saham mayoritas tidak terlibat dalam kepemimpinan perusahaan dan duduk sebagai anggota dewan direksi.

2) Ahli dibidang tertentu yang dapat mendukung kegiatan perusahaan, dan

Anggota dewan komisaris yang merupakan pihak yang ahli di bidang tertentu. Keanggotaan ini dapat disamakan dengan direksi non-eksekutif di *one-tier board system* khususnya terkait dengan tugas memberikan nasihat kepada dewan direksi atau direktur eksekutif. Direktur non-eksekutif diangkat berdasarkan kemampuan yang bersifat khusus untuk memberikan nasihat secara spesifik tergantung dari kebutuhan perusahaan atas saran-saran khusus dan teknis.

3) Komisaris independen.

Komisaris independen merupakan hasil perkembangan tuntutan yang diungkapkan oleh pemegang

---

<sup>84</sup> Wahyu Kuniawan..., *Op.Cit.* hlm. 28.

saham minoritas ataupun oleh masyarakat luas agar keanggotaannya bukan semata-mata wakil dari pemegang saham mayoritas tetapi juga pemegang saham minoritas dan/atau pihak yang dapat mengawasi mengawasi dewan direksi secara objektif.

Hal terakhir mengenai dewan komisaris adalah tentang pemberhentian. Dewan komisaris diangkat oleh RUPS, dan hanya RUPS yang berwenang memberhentikan anggota dewan komisaris. Pemberhentian dilakukan dengan alasan tertentu. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, tidak menyebutkan alasan secara rinci. Namun dapat diinterpretasikan bahwa alasan tersebut adalah jika komisaris melakukan perbuatan yang merugikan perusahaan. Pemberhentian tidak dilakukan semena-mena, tetapi RUPS berhak memberhentikan komisaris setelah komisaris memberikan pembelaan diri.

## **5. Teori Tentang Penyertaan Modal**

Penyerataan modal merupakan salah satu investasi yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD berupa uang atau barang milik daerah yang dinilai sesuai

nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal.<sup>85</sup>

Istilah “*penyerataan modal*”, jika dilihat dari segi bahasa terdiri dari kata “*penyertaan*” dan kata “*modal*”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan *penyertaan*<sup>86</sup> adalah “*proses, cara, atau perbuatan menyertai atau menyertakan, dalam istilah bank diartikan sebagai penanaman dana bank dalam bentuk saham perusahaan lain untuk investasi*”. Sedangkan *modal*<sup>87</sup> adalah “*uang yang dipakai sebagai pokok (induk) untuk berdagang, melepas uang dan sebagainya*”, “*atau dapat juga diartikan sebagai harta bendan (uang, barang, dan sebagainya) yang dapat digunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan dan sebagainya*”. Sehingga dalam hal ini yang dimaksud dengan *penyertaan modal* adalah proses menyertakan uang dalam bentuk saham perusahaan yang dapat dipergunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan.

Mengenai modal atau *capital*, Kamus Umum Pasal Modal<sup>88</sup> memberikan penjelasan bahwa terdapat macam-macam pengertian teknis untuk istilah modal. Pengertian modal yang sering digunakan adalah suatu usaha untuk menghasilkan barang

---

<sup>85</sup> *Vide* Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>86</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama, Edisi Keempat, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 1290.

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm. 923.

<sup>88</sup> Victor Purba, Kamus Umum Pasal Modal, Jakarta: UI-Press, hlm. 147.



dan jasa yang dibutuhkan masyarakat dan diupayakan agar modal perusahaan semakin meningkat dari waktu ke waktu sejalan dengan perkembangan kegiatan perusahaan tersebut. Modal juga disebut sebagai selisih antara kekayaan dengan utang perusahaan.

Kamus Istilah Keuangan dan Investasi menyebutkan bahwa *Equity* dalam investasi (ekuitas/kekayaan/modal sendiri) adalah “kepentingan kepemilikan yang dimiliki oleh pemegang saham dalam suatu perseroan saham dan bukan obligasi.”<sup>89</sup> Sedangkan dalam kamus istilah Ekonomi dan Pasar Modal, mendefinisikan *capital* sebagai “jumlah uang yang ditanam dalam sebuah badan usaha; modal saham”.<sup>90</sup>

Jika istilah penyertaan modal diterjemahkan menjadi bahasa Inggris, maka menurut Kamus Indonesia Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Shadily,<sup>91</sup> kata penyertaan diterjemahkan menjadi “*participation*”, sedangkan kata modal diterjemahkan menjadi “*financial capital*”. Sehingga istilah penyertaan modal jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *capital participation* atau *equity participation*.

---

<sup>89</sup> Downes dan Jordan Elliot Goodman, Kamus Istilah Keuangan dan Investasi, Cetakan Kedua Edisi Ketiga, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1996, hlm. 163.

<sup>90</sup> Manunsa, “Kamus Istilah Ekonomi dan Pasar Modal”, Cetakan Pertama, Arika Media Cipta, 1993, hlm. 193.

<sup>91</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, “Kamus Indonesia Inggris”, Edisi 3, Cetakan Kesembilan, Jakarta: PT Gramedia, 2003, hlm. 508.

Sehingga pengertian dari istilah penyertaan modal atau *equity participation* adalah mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. adanya perbuatan melakukan investasi.
- b. investasi yang dilakukan terhadap kepemilikan suatu perusahaan yang dibuktikan dengan adanya shares.
- c. bertujuan untuk mendapatkan keuntungan di masa yang akan datang.

Selain itu, 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.<sup>92</sup>

Dari perspektif peraturan perundang-undangan sendiri, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, definisi/batasan pengertian “*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*

---

<sup>92</sup> *Vide* Pasal 1 angka 21 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020.

*modal/saham/aset neto/kekayaan bersih milik negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara”.*

Dari ragam pengertian diatas, dapat dikatakan bahwa salah satu kegiatan penyertaan modal dalam suatu badan usaha dengan cara membeli saham atau obligasi dengan memperoleh kepemilikan suatu perusahaan yang dibuktikan dengan adanya saham atau *shares*.

Saham dianggap sebagai penyertaan seseorang atau pihak tertentu di dalam modal Perseroan Terbatas karena saham merupakan komponen dari modal suatu Perseroan Terbatas. Saham merupakan komponen dan wujud dari penyertaan modal dalam suatu usaha berbentuk Perseroan Terbatas. Saham adalah penyertaan yaitu pemasukan modal dari pemegang saham ke dalam suatu badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas. Dalam penjelasan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, disebutkan bahwa:

*“Pada umumnya penyeteroran saham adalah dalam bentuk uang. Namun, tidak ditutup kemungkinan penyeteroran saham dalam bentuk lain, baik berupa benda berwujud maupun benda tidak berwujud, yang dapat dinilai dengan uang dan yang secara nyata telah diterima oleh Perseroan. Penyeteroran saham dalam bentuk lain selain uang harus disertai rincian yang menerangkan nilai atau harga, jenis atau macam,*

*status, tempat kedudukan, dan lain-lain yang dianggap perlu demi kejelasan mengenai penyetoran tersebut”.*

Mengacu penjelasan ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan penyetoran saham pada perseroan terbatas dalam bentuk uang namun tidak menutup kemungkinan dalam bentuk lain benda berwujud maupun benda tidak berwujud yang dapat dinilai dengan uang dan yang secara nyata telah diterima oleh Perseroan.

Saham (*stock*) dapat di defenisikan sebagai tanda penyertaan atau kepemilikan seseorang atau badan dalam suatu perusahaan atau perseroan terbatas. Saham berwujud selebar kertas yang menerangkan bahwa pemilik kertas tersebut adalah pemilik perusahaan yang menerbitkan surat berharga. Porsi kepemilikan ditentukan oleh seberapa besar penyertaan yang ditanamkan pada suatu perseroan tersebut.<sup>93</sup>

Penyertaan modal pemerintah daerah ke dalam perusahaan daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan

---

<sup>93</sup> Tjiptono Darmadji dan Hendy M. Fakhruddin, “Pasar Modal di Indonesia”, Jakarta: Salemba Empat, 2011, hlm. 5.

masyarakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam peraturan daerah tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Perlu diingat bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Penambahan penyertaan modal oleh Pemerintah daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

## **6. Core Bisnis**

Menentukan dan memahami *core bisnis* sangat penting bagi sebuah perusahaan karena menjadi dasar dalam menyusun strategi, mengalokasikan sumber daya, dan membangun keunggulan kompetitif. Secara umum *core bisnis* (atau *core business*) adalah aktivitas utama atau inti dari suatu perusahaan yang menjadi sumber utama pendapatan dan fokus utama dalam operasional perusahaan. Definisi ini sejalan dengan pendapat Fred R. David yang menyatakan bahwa "*An organization's core business refers to its central and most vital activities—the ones that*

*generate the majority of revenues and profits*"<sup>94</sup>. Selain itu, konsep ini juga mencerminkan gagasan Prahalad dan Hamel tentang kompetensi inti yang menjadi alasan utama keberadaan perusahaan dalam jangka panjang, yaitu *"the collective learning in the organization, especially how to coordinate diverse production skills and integrate multiple streams of technologies"*.<sup>95</sup> Sedangkan Kotler dan Keller menekankan pentingnya fokus pada core competencies untuk membangun keunggulan bersaing: *"A company must identify its core competencies and focus on business areas where it can build a competitive advantage"*<sup>96</sup>.

Pendapat-pendapat ahli di atas menjelaskan bahwa core bisnis mencerminkan kompetensi inti yang membedakan perusahaan dari pesaing dan menjadi alasan utama keberadaan perusahaan di pasar. Memahami dan mengelola core bisnis dengan baik memungkinkan perusahaan untuk menyusun strategi yang tepat, mengalokasikan sumber daya secara efisien, dan membangun keunggulan kompetitif yang berkelanjutan. Dengan demikian secara ringkas, core bisnis dapat dikatakan sebagai fondasi strategis yang vital untuk keberlangsungan dan kesuksesan perusahaan dalam jangka panjang.

---

<sup>94</sup> David, Fred R. *Strategic Management: Concepts and Cases*. 15th ed. Pearson Education, 2015.

<sup>95</sup> Prahalad, C.K., & Hamel, G. *The Core Competence of the Corporation*. Harvard Business Review, May–June.1990.

<sup>96</sup> Kotler, Philip, & Keller, Kevin Lane. *Marketing Management*. 15th ed. Pearson Education. 2016.

Dalam perspektif BUMD, Core bisnis BUMD adalah kegiatan usaha utama yang menjadi fokus dan sumber penghasilan utama BUMD dalam menjalankan fungsi dan misi sebagai perusahaan daerah. Core bisnis ini mencerminkan bidang usaha strategis yang menjadi kekuatan utama BUMD dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta mendukung pembangunan daerah. Core bisnis merupakan aktivitas usaha paling mendasar dan strategis bagi BUMD, yang disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan daerah serta mandat dari pemerintah daerah sebagai pemilik BUMD. Dengan fokus pada core bisnis, BUMD dapat mengoptimalkan efisiensi operasional dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang berdampak positif pada pembangunan daerah.<sup>97</sup> Selain itu, core bisnis BUMD harus didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan daerah yang transparan, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat.<sup>98</sup> Lebih lanjut Mardiasmo mengatakan bahwa penguatan core bisnis menjadi kunci keberhasilan BUMD dalam meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan daerah sekaligus memberikan layanan optimal kepada masyarakat.<sup>99</sup>

Sesuai pendapat di atas maka core bisnis BUMD merupakan kegiatan usaha utama yang strategis dan menjadi sumber

<sup>97</sup> Siregar, H., *Manajemen BUMD*, Jakarta: Rajawali Pers, 2018, hlm. 45-47.

<sup>98</sup> Kementerian Dalam Negeri RI, *Pedoman Pembentukan dan Pengelolaan BUMD*, 2020, hlm. 12-15.

<sup>99</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2019. hlm. 78.

pendapatan utama perusahaan daerah, yang dijalankan berdasarkan potensi dan kebutuhan daerah serta mandat dari pemerintah daerah. Fokus pada core bisnis memungkinkan BUMD untuk beroperasi secara efisien, akuntabel, dan profesional dalam memberikan pelayanan publik sekaligus berkontribusi nyata terhadap pembangunan dan pendapatan daerah. Dengan demikian, core bisnis yang ditentukan dan dijalankan sesuai dengan variabel potensi dan kebutuhan daerah serta mandat dari pemerintah daerah akan dapat mewujudkan tujuan pendirian sebuah BUMD.

Dengan demikian, di dalam menentukan core bisnis BUMD harus dilakukan secara sistematis dengan memperhatikan potensi daerah, kebutuhan masyarakat, dan arah kebijakan pemerintah daerah. Berikut dapat disampaikan langkah-langkahnya sebagai berikut:

*a. Analisis Potensi dan Sumber Daya Daerah.*

Analisis potensi dan sumber daya daerah ini dilakukan dengan identifikasi sektor unggulan yang dimiliki daerah. Contoh, daerah dengan produksi pertanian besar bisa mengembangkan core bisnis pengolahan hasil pertanian.<sup>100</sup>

*b. Identifikasi Kebutuhan Masyarakat dan Pemerintah Daerah.*

---

<sup>100</sup> *Vide Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lampiran Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanian.*



Core bisnis BUMD sebaiknya menjawab kebutuhan masyarakat yang belum optimal dipenuhi swasta, seperti air bersih, transportasi publik, energi terjangkau, atau digitalisasi layanan.<sup>101</sup>

*c. Kajian Kelayakan Bisnis (Feasibility Study).*

Lakukan analisis kelayakan ekonomi dan keuangan. Penilaian menggunakan indikator seperti *NPV (Net Present Value)*, *IRR (Internal Rate of Return)*, dan *Payback Period*.<sup>102</sup>

*d. Penyesuaian dengan Visi dan RPJMD Pemerintah Daerah.*

Core bisnis BUMD harus sejalan dengan dokumen perencanaan seperti RPJMD, Renstra Daerah, dan Peraturan Daerah terkait kebijakan pembangunan.<sup>103</sup>

*e. Evaluasi Kapasitas Internal BUMD.*

Tentukan apakah BUMD punya sumber daya manusia, modal, dan kompetensi yang cukup untuk menjalankan usaha yang dipilih.<sup>104</sup>

*f. Pertimbangkan Sinergi dan Kemitraan.*

Core bisnis bisa dikembangkan melalui kemitraan strategis dengan BUMN, swasta, koperasi, atau investor untuk memperkuat daya saing dan pembiayaan.<sup>105</sup>

<sup>101</sup> *Vide* Kementerian Dalam Negeri RI, Permendagri No. 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis BUMD.

<sup>102</sup> *Vide* Kementerian Kementerian BUMN, *Panduan Penyusunan Feasibility Study BUMN*. 2020.

<sup>103</sup> *Vide* Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan Pembangunan Daerah.

<sup>104</sup> *Vide* Laporan BPKP, *Pedoman Evaluasi Kinerja BUMD*, 2021.

*g. Studi Perbandingan Core Bisnis BUMD di Daerah Lain.*

Langkah untuk studi perbandingan ke daerah lain ini dilakukan pada Core Bisnis BUMD yang selaras/sesuai dengan core bisnis berdasarkan potensi dan kebutuhan daerah serta mandat dari pemerintah daerah.

**7. Tinjauan Tentang *Good Corporate Governance*.**

*Good Corporate Governance* merupakan salah satu prinsip di dalam hukum perusahaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar mencapai keseimbangan antara kekuatan serta kewenangan perusahaan dalam memberikan pertanggungjawabannya kepada *shareholders* (pemegang saham) khususnya, dan *stakeholders* pada umumnya. Hal ini dimaksudkan untuk mengatur kewenangan direktur, manajer, pemegang saham, dan pihak lain yang berhubungan dengan perkembangan perusahaan.<sup>106</sup>

Prinsip ini juga dapat diartikan sebagai suatu konsep yang menyangkut struktur perseroan, pembagian tugas, pembagian kewenangan dan pembagian beban tanggungjawab dari masing-masing unsur yang membentuk struktur perseroan tersebut, serta hubungan-hubungan antara unsur-unsur dari struktur perseroan itu

---

<sup>105</sup> *Vide* Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, khususnya pasal tentang penyertaan modal dan kerja sama usaha.

<sup>106</sup> Ikatan Banking Indonesia. “*Manajemen Risiko 2*”. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2015, hlm. 216.

mulai dari RUPS, Direksi, Komisaris, juga mengatur hubungan-hubungan antara unsur-unsur dari struktur perseroan dengan unsur-unsur di luar perseroan yang pada hakikatnya merupakan *stakeholders* dari perseroan, yaitu negara yang sangat berkepentingan akan perolehan pajak dari perseroan yang bersangkutan, dan masyarakat luas yang meliputi para investor publik dari perseroan itu (dalam hal perseroan merupakan perusahaan publik), calon investor, kreditor, dan calon kreditor perseroan.

Tata kelola perusahaan atau yang lebih populer dikenal dengan istilah *Corporate Governance* didefinisikan secara umum oleh *International Finance Corporation* (IFC) sebagai “*the structures and processes for the direction and control of companies*”. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah memberikan definisi/batasan pengertian “*Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*” adalah: “*sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan*”.<sup>107</sup>

Penegasan mengenai pelaksanaan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang

---

<sup>107</sup> *Vide* Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).

Badan Usaha Daerah eksplisit disebutkan dalam Pasal 92, dimana disebutkan bahwa: *“Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik”*. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dimaksud terdiri atas prinsip: Transparansi, Akuntabilitas, Pertanggungjawaban, Kemandirian, dan Kewajaran.

Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dimaksud, bertujuan untuk:

- a. Mencapai tujuan BUMD;
- b. Mengoptimalkan nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
- c. Mendorong pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD;
- d. Mendorong agar organ BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD;
- e. Meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional; dan
- f. Meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Tata Kelola Perusahaan Yang Baik dimaksud, sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah ditetapkan oleh Direksi, yang penerapannya dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun setelah BUMD didirikan.

Adapun penegakan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah dilakukan melalui pengawasan terhadap BUMD, yang

dilakukan oleh Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal. Pengawasan Internal dilakukan oleh Satuan Pengawas intern; komite audit; dan/atau komite lainnya. Sedangkan Pengawas Eksternal dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan; Menteri untuk pengawasan umum; dan Menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian untuk pengawasan teknis.<sup>108</sup>

Berdasarkan pengertian sebagaimana di deskripsikan sebelumnya, pada intinya tata kelola perusahaan membahas mengenai bagaimana cara suatu perusahaan diarahkan dan dikelola agar seluruh kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholders*) diakomodasi secara baik. Maka dari itu, perusahaan harus dikelola dengan seimbang dan baik, sehingga timbul istilah *Good Corporate Governance* (GCG).<sup>109</sup>

Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu

---

<sup>108</sup> *Vide* Pasal 134 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).

<sup>109</sup> Rinitami Njatrijani, Bagus Rahmanda, dan Reyhan Dewangga Saputra. "Hubungan Hukum dan Penerapan Prinsip *Good Corporate Governance* dalam Perusahaan". Jurnal Gema Keadilan 6 No. 3 Tahun 2019, hlm. 248.

usaha kolektif.<sup>110</sup> Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui bahwa didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda. *Corporate Governance* diperlukan agar seluruh pihak memperoleh manfaat dari investasi.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan istilah BUMD menurut Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Bentuk dari BUMD menurut Undang-Undang *a quo* berupa Perusahaan Umum Daerah (seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah) dan Perusahaan Perseroan Daerah (berbentuk PT dengan saham seluruhnya atau paling sedikit 51% dimiliki oleh satu daerah). Sebagai salah satu pelaku ekonomi daerah, BUMD diharapkan menjadi salah satu penggerak bagi perekonomian daerah, antara lain melalui kegiatan usaha

---

<sup>110</sup> Dikutip Meuthia-Rochman dalam artikel berjudul “*Good Governance*”: Prinsip, Komponen dan Penerapannya, yang dimuat dalam buku HAM: Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, 2000, Jakarta; Komnas HAM.

dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat baik berupa barang maupun jasa.

Dalam upaya penguatan penerimaan daerah Kabupaten Donggala yang bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan, maka peranan investasi pemerintah melalui BUMD sangat diharapkan, selain sebagai sumber PAD (pendapatan asli daerah), BUMD diharapkan juga sebagai penggerak utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*) khususnya di Daerah, sehingga mampu menimbulkan efek multiplier yang besar.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, mengatur secara umum mengenai penerapan *Good Corporate Governance* di BUMD. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 343, disebutkan bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

- a. Tata cara penyertaan modal;
- b. Organ dan kepegawaian;
- c. Tata cara evaluasi;
- d. Tata kelola perusahaan yang baik;
- e. Perencanaan, pelaporan, pembinaan, dan pengawasan;
- f. Kerjasama;
- g. Penggunaan laba;
- h. Penugasan pemerintah daerah;
- i. Pinjaman;
- j. Satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya;
- k. Penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, dan privatisasi;
- l. Perubahan bentuk hukum;
- m. Kepailitan; dan
- n. Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

Terkait dengan *Good Corporate Governance*, maka unsur “Tata kelola perusahaan yang baik” merupakan unsur yang harus ada dalam pengelolaan BUMD. Jika dalam Undang-Undang sudah diwajibkan, maka yang dibutuhkan selanjutnya dalam penerapannya adalah adanya peraturan turunan, baik Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Daerah.

BUMD yang berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah diwajibkan untuk tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Hal yang berkaitan dengan *Good Corporate Governance* dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya adalah:

*“Bahwa berlakunya Undang-Undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan ini, tidak mengurangi kewajiban setiap perseroan untuk menaati asas itikad baik, asas kepastian, asas kepatutan, dan prinsip tata kelola perseroan yang baik (GCG) dalam menjalankan perseroan”.*

Dengan kata lain, BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan daerah memiliki kewajiban untuk menerapkan *Good Corporate Governance* (GCG), baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta



Kerja menjadi Undang-Undang maupun Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

BUMD Donggala Jaya sebagai perusahaan daerah dapat juga mengalami kerugian. Kerugian ini dapat disebabkan oleh buruknya pengelolaan perusahaan daerah karena dilakukan tanpa memperhatikan prinsip-prinsip *good corporate government*. Selain itu juga kerugian dapat disebabkan karena tidak berfungsinya sistem perencanaan dan pengendalian internal.<sup>111</sup>

Dari berbagai literatur yang membahas *good corporate governance* dipahami bahwa konsep pemikiran yang membentuk lembaga atau institusi ekonomi ini terwujud dalam rangka untuk keberhasilan dunia usaha yang ditandai dengan terwujudnya nilai pemegang saham dalam jangka panjang serta memperhatikan *stakeholder* dan terwujudnya akuntabilitas.<sup>112</sup> Institusi hukum dimaksudkan terdiri aturan-aturan yang mengatur tentang hubungan hukum antara pemegang saham, pengurus, pihak kreditur, pemerintah, karyawan serta para pemegang kepentingan internal dan eksternal lainnya. Dengan demikian tujuan dari prinsip

---

<sup>111</sup> Turiman Fachruraman Nur. "Terobosan Hukum Memajukan BUMD dalam Era Otonomi Daerah". Jakarta: Rajawali Garuda Pancasila, 2009, hlm. 12.

<sup>112</sup> *Ibid.*

*good corporate governance* adalah untuk mengarahkan dan mengendalikan jalannya perusahaan agar ideal menuju keberhasilan usaha dan akuntabilitas usaha.<sup>113</sup>

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.**

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam Peraturan Perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkrit tersebut. Sejumlah pakar memberikan pengertian asas hukum, seperti Satjipto Rahardjo yang mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menguraikan bahwa asas hukum adalah norma dasar yang merupakan norma hukum yang masih abstrak dan penting artinya sebagai rambu-rambu dalam memberikan suatu motifasi dan dasar terhadap pembentukan hukum, terutama hukum tertulis.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>114</sup> Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa asas hukum memberikan nutrisi nilai-nilai kepada sistem perundang-undangan,... maka sistem hukum yang dibangun tanpa asas-asas hukum akan hanya

Menurut Eikema Hommes dalam Sudikno Mertokusumo bahwa, asas-asas hukum ini perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum dan petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Asas-asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.<sup>115</sup> Kemudian asas hukum menurut Sudikno Mertokusumo dibagi menjadi 2 (dua),<sup>116</sup> *Pertama*, asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum dan *Kedua*, asas hukum khusus yang berfungsi dalam bidang hukum tertentu seperti hukum pidana atau hukum acara pidana.

Selanjutnya menurut Smits sebagaimana dikutip oleh Herlien Budiono memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu: *Pertama*, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar, *Kedua*, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Asas-asas hukum yang menjustifikasikan prinsip-prinsip “etikal”, yang merupakan substansi dari aturan-aturan hukum. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi *Ketiga*, bahwa asas-asas

---

berupa tumpukan Undang-Undang yang tanpa arah dan tujuan yang jelas. Sudah pada tempatnya apabila di dalam peraturan hukum ada bagian yang mampu untuk mengalirkan nilai-nilai tersebut dan bagian itu adalah asas hukum, akibat serta konsekuensi yang harus kita terima jika kita meninggalkan asas hukum adalah kekacauan dalam sistem hukum. Lihat, Satjipto Rahardjo, “Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia, Cet. Kedua. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2006, hlm. 138–140.

<sup>115</sup> Sudikno Mertokusumo, “Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)”, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty, 2003, hlm. 34.

<sup>116</sup> *Ibid*, hlm. 36.

dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.<sup>117</sup>

Merujuk pada asas-asas yang dikemukakan para ahli sebelumnya, secara konklutif dapatlah dipahami bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rachtmatic*) dalam menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan.

Uraian dalam sub bahasan ini akan menyajikan kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma baik berdasarkan pendapat para ahli maupun dalam perspektif Peraturan Perundang-undangan serta relevansinya dengan pengaturan tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya .

### **1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.**

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi dalam

---

<sup>117</sup> Herlien Budiono, “Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia, Humum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia”, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008, hlm. 82.

daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.<sup>118</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan<sup>119</sup> mengemukakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah. Keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi. Mekanisme hubungan di bidang otonomi berintikan pada sistem rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga daerah akan tampak kedudukan masing-masing pihak dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Selain itu hubungan otonomi akan terkait pula dengan susunan organisasi, keuangan dan pengawasan.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut

---

<sup>118</sup> Siswanto Sunarto, "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia", Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 1.

<sup>119</sup> Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD NRI 1945", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 163.

pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.<sup>120</sup>

Dalam pelaksanaan otonomi, setidaknya dikenal 3 (tiga) asas penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni: Asas Desentralisasi, Asas Dekonsentrasi, dan Asas Tugas Pembantuan. Adapun masing-masing Asas tersebut diuraikan sebagai berikut:

**a. Asas Desentralisasi;**

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie sebagaimana dikutip Hamzah dalam tesisnya bahwa desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata “de” dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya. Penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan Peraturan Perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah,

---

<sup>120</sup> Dadang Solihin, “Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah”, Jakarta: Artifa Duta Perkasa, 2008, hlm. 55.

untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.<sup>121</sup>

Dadang Solihin mengemukakan bahwa pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten/kota. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>122</sup>

Sejalan dengan pandangan Dadang Solihin tersebut, Ni'matul Huda mengemukakan bahwa Penerapan desentralisasi bukan berarti menghapuskan asas sentralisasi, karena antara asas sentralisasi tidaklah dikotomis tetapi saling berhubungan. Penerapan asas desentralisasi yang mengabaikan asas sentralisasi berpotensi menciptakan disintegrasi pada suatu daerah. Karena itu, prinsip otonomi

---

<sup>121</sup> Hamzah, "Hubungan Eksekutif dengan Legislatif Daerah dan Implikasi Hukumnya, Makassar: Pasca Sarjana UNHAS, 2008), hlm. 135.

<sup>122</sup> Dadang Solihin..., *Op.Cit*, hlm. 53–54.

daerah yang mengandung kebebasan dalam menjalankan pemerintahan haruslah tetap di bawah bimbingan dan pengawasan dari pemerintah pusat, sehingga tidak menjelma menjadi sebuah kedaulatan.<sup>123</sup> Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut Hamzah, pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatar belakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya

---

<sup>123</sup> Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Daerah", Bandung: Nusa Media, 2012, hlm. 67.



pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.<sup>124</sup>

Berikutnya Menurut Hans Kelsen, pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena Negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu Negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*). Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut. Dennis A. Rondinelli dan Cheema merumuskan definisi desentralisasi dengan lebih merujuk pada perspektif lebih luas namun tergolong perpektif administrasi, bahwa desentralisasi adalah: *“The transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi*

---

<sup>124</sup> Hamzah..., *Op.Cit*, hlm. 137.

*autonomous and parastatal organizations, local government, or local non-government organization*".<sup>125</sup> Definisi ini tidak hanya mencakup penyerahan dan pendelegasian wewenang di dalam struktur pemerintahan, tetapi juga telah mengakomodasi pendelegasian wewenang kepada organisasi non pemerintah (Lembaga Swadaya Masyarakat).

**b. Asas Dekonsentrasi;**

*Instituut voor Bestuurswetenschappen* dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975 sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, memberikan arti dekonsentrasi sebagai penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hierarkis dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.<sup>126</sup>

Berkenaan dengan pandangan Ni'matul Huda, Amrah Muslimin menjabarkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan sebahagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pada hakekatnya alat pemerintah pusat ini melaksanakan pemerintahan sentral di

---

<sup>125</sup> *Ibid*, hlm. 142.

<sup>126</sup> Philipus M. Hadjon, dkk. "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia". Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008, hlm. 113.

daerah-daerah dan berwenang mengambil keputusan sendiri sampai tingkat tertentu berdasarkan kewenangannya. Untuk itu alat yang bersangkutan bertanggungjawab langsung kepada Pemerintah Pusat.

Lebih lanjut Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.<sup>127</sup>

Henry Maddick sebagaimana dikutip Sarundajang membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi dengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan “pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.” Sementara dekonsentrasi merupakan “*The delegation of authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the*

---

<sup>127</sup> Amrah Muslimin, “Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah”, Cetakan Kedua Bandung: Alumni 1982, hlm. 4-5.

*headquarters*".<sup>128</sup> Sementara menurut Parson, dekonsentrasi adalah *"The sharing of power between members of same ruling of group of group having authority respectively in different areas of the state"*.<sup>129</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, dalam Pasal 1 angka 9 memberikan definisi/batasan pengertian "Dekonsentrasi" sebagai berikut:

*"Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum"*.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai

<sup>128</sup> Sarundajang, "Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hlm. 23.

<sup>129</sup> *Ibid.* hlm. 147.

urusan pemerintah pusat.<sup>130</sup> Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.<sup>131</sup> B. Hestu Cipto Handoyo memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>132</sup>

Berdasarkan ragam pengertian dari sejumlah ahli dan dalam perseptif peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dideskripsikan sebelumnya, secara konklutif dapatlah

---

<sup>130</sup> *Vide* Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>131</sup> Bagir Manan. "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah". Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII. 2002, hml. 34.

<sup>132</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, "Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik", Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta. 2008, hlm. 92.

dikemukakan poin penting mengenai asas dekonsentrasi sebagai berikut:

- 1) Adanya pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah;
- 2) Alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah memiliki hubungan hirarkis dalam suatu badan pemerintahan pusat;
- 3) Pelimpahan dapat juga dilakukan kepada Gubernur dan bupati/walikota;
- 4) Adanya pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat dalam pelaksanaan dekonsentrasi.

#### **c. Asas Tugas Pembantuan.**

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan Peraturan Perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Menurut Irawan Soejito, tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*).<sup>133</sup> Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslimin,

---

<sup>133</sup> Irawan Soejito. "Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah". Jakarta: Bina Aksara. 1981, hlm. 117.

menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>134</sup>

Sementara itu, Bagir Manan mengemukakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*).<sup>135</sup> Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau

<sup>134</sup> Amrah Muslimin..., *Loc.Cit.*

<sup>135</sup> Bagir Manan... *Op.Cit.*

otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Daerah, memberikan definisi/batasan pengertian “tugas pembantuan” adalah:

*“penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi”.*

Berdasar asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. Menurut Koesoemadmadja dalam Ni'matul Huda, tugas pembantuan sebagai pemberi kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih



rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga daerah yang tingkatannya lebih tinggi tersebut.<sup>136</sup>

Berdasarkan deskripsi asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan daerah diatas, relevansinya dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah merupakan implementasi dari asas desentralisasi yakni hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembentukan Peraturan Daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum Pemerintahan Daerah sedangkan hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi Perda berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

## **2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik.**

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum

---

<sup>136</sup> Ni'matul Huda..., *Op.Cit*, hlm. 68.

nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena memiliki landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa: *“pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*. Peraturan Daerah sebagai produk peraturan pelaksana dari Undang-Undang dalam pembentukannya seharusnya berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut Bagir Manan, syarat-syarat agar suatu Peraturan Perundang-undangan itu dinyatakan baik adalah:<sup>137</sup>

- a. Ketepatan dalam struktur, pertimbangan, dasar hukum, bahasa, pemakaian huruf dan tanda baca yang benar;
- b. Kesesuaian antara isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis;
- c. Peraturan Perundang-undangan itu dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian.

Untuk itu Dalam pembentukan Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan

---

<sup>137</sup> Bagir Manan... *Loc.Cit*, hlm. 12-13.

sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Asas-asas pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-undangan yang baik sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, meliputi:

- a. Kejelasan Tujuan;  
bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat;  
Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas Kesesuaian antara Jenis Hierarki, dan Materi Muatan;

adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangnya.

d. Asas Dapat Dilaksanakan;

adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;

☞ Aspek Filosofis adalah merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

☞ Aspek Sosiologis adalah merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara.

☞ Aspek Yuridis adalah merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut

guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Dasar yuridis juga sangat penting dalam pembuatan suatu Peraturan Perundang-undangan karena mempunyai beberapa keharusan yang harus diperhatikan, yaitu:

- 1) Keharusan yang berlandaskan yuridis beraspek formal, yakni dasar yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat Peraturan tertentu.
- 2) Keharusan yang berlandaskan yuridis beraspek materiil adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. Peraturan jenis ini penting terutama bagi jenis

Peraturan Perundang-undangan pelaksana, yaitu yang derajatnya di bawah Undang-Undang.

Keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang tidak tinggi tingkatannya berkaitan dengan hirarki norma hukum yang dikemukakan oleh Kelsen dalam teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Menurut Kelsen norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*groundnorm*).<sup>138</sup>

Berdasarkan teori jenjang norma, Hans Kelsen mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dengan demikian, suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan tersebut dapat dibatalkan.

---

<sup>138</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto... *Loc.Cit*, hlm. 25.

Guna menghindari kemungkinan Peraturan Daerah dicabut atau dibatalkan, maka diharapkan adanya sumber daya manusia di kalangan politisi yang handal dan memahami esensi dalam penyusunan produk-produk hukum yang dibutuhkan oleh daerah sebagai pelaksanaan dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan penyelenggaraan kepentingan umum (*bestuurzoorg*) di daerah.

Selain ketiga landasan tersebut, masih terdapat landasan lainnya, yaitu landasan teknik perancangan. Teknik ini tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat Peraturan Perundang-undangan yang baik. Landasan teknik perancangan Peraturan Perundang-undangan diperlukan sebagai standarisasi format, sistematika, pengelompokan materi muatan, susunan (struktur) bahasa, perumusan norma dan lain sebagainya.<sup>139</sup>

e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan;

adalah bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

f. Asas Kejelasan Rumusan;

adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak

---

<sup>139</sup> Supardan Modoeng. "Teori dan Praktek Penyusunan Perundang-undangan Tingkat Daerah". Jakarta: PT. Tintamas Indonesia. 2001, hlm. 55.

menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan

g. Asas Keterbukaan.

adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain harus memenuhi asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, materi muatan peraturan perundang-undangan harus pula mencerminkan asas-asas sebagai berikut:<sup>140</sup>

a. Asas Kekeluargaan;

adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

b. Asas Kenusantaraan;

adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;

c. Asas Bhinneka Tunggal Ika;

adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

d. Asas Keadilan;

---

<sup>140</sup> *Vide* Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;

- e. Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan;  
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, *gender* atau status sosial;
- f. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;  
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- g. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan;  
adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- h. Asas Pengayoman;  
adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- i. Asas Kemanusiaan;  
adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- j. Asas Kebangsaan;  
adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun mengenai materi muatan Peraturan Daerah, ketentuan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa:

*“Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.*

Demikian halnya penegasan dalam Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang selengkapny menyebutkan bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.*
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.*
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:*
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan*
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Terhadap asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana di deskripsikan diatas, Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang menegaskan pula bahwa:

*“Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan”.*

Selain asas-asas yang harus dipenuhi berdasarkan ketentuan Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya harus pula memperhatikan dan/atau memenuhi asas-asas sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang menyebutkan bahwa: *“Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang meliputi:*

- a. Asas Kepastian Hukum;

adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.

b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.

c. Asas Kepentingan Umum;

adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

d. Asas Keterbukaan;

adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.

e. Asas Proporsionalitas;

adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

f. Asas Profesionalitas;

adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.

g. Asas Akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan “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.

h. Asas Efisiensi;

Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam

penyelenggaraan Negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

i. Asas Efektifitas; dan

Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

j. Asas Keadilan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan Negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

Selanjutnya di dalam Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, menyebutkan bahwa:

*“asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

Sesuai dengan ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah *a quo*, sebagai bagian dari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala

Jayayang akan dibentuk berpedoman pada asas yang dianut oleh Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah berkenaan.

Selain berpedoman pada asas yang ditegaskan pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dideskripsikan diatas, dalam kaitannya dengan pengurusan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, maka dalam pelaksanaan Tata Kelola Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Jaya mempedomani prinsip sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang meliputi Prinsip:<sup>141</sup>

- a. Transparansi;  
adalah keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang relevan mengenai perusahaan.
- b. Akuntabilitas;  
Adalah kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- c. Pertanggungjawaban;  
adalah kesesuaian dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat.
- d. Kemandirian; dan

---

<sup>141</sup> *Vide* Pasal 92 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 6173).

adalah keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat.

e. Kewajaran.

Adalah keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Mencermati asas-asas hukum dan Prinsip dalam perspektif Peraturan Perundang-undangan tersebut, maka sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara konklutif dapat dikatakan bahwa pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengacu pada 2 (dua) asas, yakni: *Pertama*, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan; dan *Kedua*, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan.

Sejalan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut, A. Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang

baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:<sup>142</sup>

- Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;
- Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
- Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan
- Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.

Demikian halnya pandangan Van der Vlies sebagaimana diuraikan oleh A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya, bahwa untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik perlu diperhatikan berbagai asas (*beginnelsen van behoorlijke regelgeving*), yang terdiri dari:<sup>143</sup>

1. Asas-Asas Formal, meliputi:
  - a. Asas tujuan yang jelas;
  - b. Asas organ/lembaga yang tepat;
  - c. Asas perlunya pengaturan;
  - d. Asas dapat dilaksanakan;
  - e. Asas konsensus;
2. Asas-asas Materil, terdiri dari:
  - a. Asas tentang terminologi yang jelas;
  - b. Asas tentang dapat dikenali;
  - c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
  - d. Asas kepastian hukum;
  - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual;

<sup>142</sup> A. Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-Undangan Indonesia, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992.

<sup>143</sup> I.C. Van de Vlies, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan, Alih Bahasa: Linus Doludjawa. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2005, hlm. 238-309.



Asas-asas yang dikemukakan oleh Van der Vlies tersebut, sebagaimana diuraikan oleh Attamimi dapat diterima di negara kita, karena terdapat kesesuaian dengan sistem pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Penjelasan dari masing-masing asas formal dan asas materil tersebut adalah sebagai berikut:

a. Asas Tujuan Yang Jelas;

Yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat mencerminkan dengan jelas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Tujuan atau sasaran tersebut tidak lain dari berbagai kebijakan (umum atau khusus), baik dalam bidang perundang-undangan maupun dalam bidang-bidang lainnya. Termasuk perkiraan mengenai akibat, seperti beban masyarakat atau Negara yang akan ditimbulkan.

b. Asas Organ Yang Tepat;

Asas ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dibuat oleh pejabat yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

c. Asas Perlunya Peraturan;

Yaitu Peraturan Perundang-undangan yang dibuat berdasarkan alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintah selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip asas ini terkait dengan fungsi pemerintah yang aktif dan bertumpu pada asas legalitas.

d. Asas Dapat Dilaksanakan;

Yaitu Peraturan Perundang-undangan dibuat dengan memperhatikan kemungkinan pelaksanaannya. Suatu Peraturan Perundang-undangan, seperti reaksi keras masyarakat, menimbulkan beban bagi negara yang begitu besar, ketidaksiapan aparat dan sebagainya.

e. Asas *Consensus*;

Asas ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

f. Asas Tentang Terminologi Yang Jelas;

Asas ini menghendaki agar Peraturan Perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun struktur atau susunannya.

g. Asas Dapat Dikenali;

Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya harus dapat diketahui secara wajar oleh yang berkepentingan. Asas ini dilaksanakan dengan cara pengundangan atau cara-cara publikasi lainnya.

h. Asas Persamaan di Depan Hukum;

Dalam hal ini tidak boleh adanya Peraturan Perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang tertentu, karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

i. Asas Kepastian Hukum;

Peraturan Perundang-undangan harus menjamin kepastian bagi setiap orang yang berkepentingan.

Kepastian ini dapat diperoleh dengan dua cara. Pertama, Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dengan jelas dan tepat. Kedua, Peraturan Perundang-undangan harus mempertimbangkan dengan baik kepentingan-kepentingan orang yang terkena dan pengaturan ketentuan peralihan yang cukup memadai.

j. Asas Pelaksanaan Hukum Sesuai Dengan Keadaan Individual;

asas ini bertujuan memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan atau situasi tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus yang dihadapi bagi setiap anggota masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut, pembentukan Peraturan Daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (*beginnelsen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginnelsen*), yang didalamnya terdiri dari asas Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan Negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sedangkan menurut Supardan Madoeng, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari beberapa segi:<sup>144</sup>

a. Ketepatan;

Ketepatan dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan dititikberatkan pada enam ketepatan, yaitu ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (istilah), ketepatan pemakaian huruf, dan ketepatan tanda baca.

b. Kesesuaian;

Kesesuaian dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan dititikberatkan pada materi muatan di samping aspek-aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Kesesuaian dimaksud antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatannya.

c. Aplikatif;

Peraturan Perundang-undangan tersebut secara aplikatif harus dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat Peraturan

---

<sup>144</sup> Supardan Madoeng, “Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah”. Jakarta : PT. Tintamas Indonesia, 2001, hlm. 55.

Perundang-undangan itu berlaku. Daya dukung tersebut antara lain berkaitan dengan ketenagaan, keuangan, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan Perundang-undangan harus memberikan kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Berdasarkan paparan baik dari aspek teoritik maupun dalam perspektif Peraturan Perundang-undangan diatas, relevansi asas-asas formal pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dengan pengaturan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya dapat dielaborasi sebagai berikut: *Pertama*, Kejelasan Tujuan. Sejalan dan sesuai dengan tujuan Pendirian BUMD sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, pengaturan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, bertujuan untuk:

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

*Kedua*, Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat. Sebagaimana penegasan Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang

tentang Pemerintahan Daerah, bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah dapat berasal dari Bupati atau dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 236 ayat (2). Dalam kaitannya dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya diprakarsai oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Donggala.

*Ketiga*, Kesesuaian Antara Jenis dan Materi Muatan. Ketentuan dalam Pasal 236 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, menegaskan bahwa:

*“Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:*

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan*
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.*

Demikian halnya ketentuan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan bahwa:

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

Adapun materi pokok yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya mengacu pada aspek kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 331 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah serta mengacu pula pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022

tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Peraturan pelaksanaan lainnya, sepanjang masih relevan dengan perumusan substansi materi rancangan peraturan daerah.

*Keempat*, Dapat Dilaksanakan. Agar asas ini dapat diwujudkan dengan dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya harus memperhatikan beberapa aspek:

(1) Filosofis;

yaitu menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(2) Sosiologis;

Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

(3) Yuridis.

Unsur Yuridis menggambarkan bahwa Peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

*Kelima*, Kejelasan Rumusan. Asas ini dapat terwujud dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi

Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yang sesuai dengan persyaratan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Singkatnya, rumusan aturan hukum dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yang menjamin kepastian.

*Keenam*, Keterbukaan. Proses pembentukan Peraturan Daerah ini harus menjamin partisipasi masyarakat, dalam pengertian bahwa masyarakat dijamin haknya untuk memberikan masukan, baik tertulis maupun lisan, serta kewajiban Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala untuk menjamin masukan tersebut telah dipertimbangkan relevansinya. Untuk terselenggaranya partisipasi masyarakat itu, maka terlebih dahulu Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala memberikan informasi tentang proses pembentukan Peraturan Daerah berkenaan.

Hal ini selain ditegaskan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun



2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang selengkapnya menegaskan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. kunjungan kerja;
  - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
  - d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya relevansi asas-asas materiil pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik kaitannya dengan pengaturan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah

Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, Keadilan. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga masyarakat tanpa terkecuali. Tuntutan keadilan mempunyai 2 (dua) pengertian, dalam pengertian formal, keadilan menuntut bahwa hukum berlaku umum. Sedangkan dalam arti materiil dituntut agar hukum sesuai dengan cita-cita keadilan dalam masyarakat.<sup>145</sup>

Demikian halnya dalam penyusunan norma hukum Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah dimaksudkan untuk berlaku umum. Agar mendapatkan rumusan norma hukum perubahan bentuk hukum Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Jaya yang sesuai dengan aspirasi keadilan yang berkembang dalam masyarakat, maka harus melibatkan peran masyarakat sebagaimana telah diuraikan sebelumnya melalui FGD/*Focus Group Discussion* (kelompok diskusi terarah) dan/atau konsultasi publik.

---

<sup>145</sup> Franz Magnis Suseno, "Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern". Jakarta: Gramedia, 1987, hlm. 81.

*Kedua*, Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan. Berdasarkan asas ini, materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya tidak berisi ketentuan-ketentuan yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, *gender*, atau status sosial. Inti dari kesamaan adalah keadilan, yang menjamin perlakuan yang sama, sesuai hak dan kewajibannya.<sup>146</sup>

*Ketiga*, Ketertiban dan Kepastian Hukum. Agar Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum sendiri mempunyai 2 (dua) pengertian. *Pertama*, kepastian hukum dalam pengertian kepastian pelaksanaannya, yaitu bahwa hukum yang diundangkan dilaksanakan dengan pasti oleh Negara dan/atau Daerah. *Kedua*, kepastian hukum dalam arti kepastian orientasi, yaitu hukum harus sedemikian jelas sehingga masyarakat dan Pelaku Usaha Pangan,

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm. 116.

pemerintah serta hakim dapat berpedoman padanya. Masing-masing pihak dapat mengetahui tentang hak dan kewajibannya.<sup>147</sup>

Dalam konteks ini, yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah kepastian hukum dalam arti kepastian orientasi. Ini berarti norma hukum Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya harus sedemikian jelas sehingga para pihak terkait (*stakeholders*) dan pemerintah Daerah serta hakim dapat berpedoman padanya. Melalui Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya dengan dilandasi prinsip Transparansi, Akuntabilitas, Pertanggungjawaban, Kemandirian, dan Kewajaran, diharapkan dapat: Mewujudkan tujuan dari BUMD; Mewujudkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional; Mewujudkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional; Mewujudkan optimalisasi nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional; Mewujudkan pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD; dan Mewujudkan organ BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, hlm. 79-80.

kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD. *Keempat*, Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan. Dalam konteks penyusunan norma hukum Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, harus ada keseimbangan beban dan manfaat yang didapatkan masyarakat.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi**

#### **1. Kondisi Eksisting Kabupaten Donggala**

##### **1.1. Letak Geografis**

Kabupaten Donggala dibentuk berdasarkan Undang-Undang 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi. Berdasarkan Undang-Undang ini, Kabupaten Donggala merupakan salah satu dari 45 (empat puluh lima) daerah tingkat II yang dibentuk di wilayah Sulawesi, dan bersama 2 (dua) kabupaten lainnya di wilayah Daerah Tingkat II Sulawesi Tengah (ketika itu), yakni Kabupaten Poso dan Kabupaten Banggai. Pada saat dibentuk, Kabupaten Donggala mencakup wilayah yang kini menjadi beberapa kabupaten, seperti Sigi, Parigi Moutong, dan sebagian Palu sebelum pemekaran. Seiring

waktu, terjadi beberapa pemekaran wilayah dari Kabupaten Donggala, yaitu:

- Kota Palu (menjadi kotamadya pada tahun 1994);
- Kabupaten Parigi Moutong (2002);
- Kabupaten Sigi (2008).

Posisi geografis wilayah Kabupaten Donggala terletak antara garis koordinat antara 0°30" LU - 2°20" LS dan 119°45" - 121°45" BT. Kabupaten Donggala memiliki luas wilayah 5.275,69 Km<sup>2</sup> yang terdiri dari 16 (enam belas) Kecamatan, 158 (seratus lima puluh delapan) Desa, 9 (sembilan) Kelurahan dan 2 (dua) masih berstatus UPT (Unit Pemukiman Transmigrasi). Kecamatan terluas di Kabupaten Donggala adalah Kecamatan Rio Pakava dengan luas wilayah 872,16 km<sup>2</sup> atau 16 persen dari total luas wilayah Kabupaten Donggala secara keseluruhan. Kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah Kecamatan Banawa Tengah yang memiliki luas 74,64 km<sup>2</sup> atau 1 persen dari total luas wilayah Kabupaten Donggala. Adapun 16 (enam belas) Kecamatan di Kabupaten Donggala sebagai berikut:

1. Kecamatan Rio Pakava;
2. Kecamatan Pinembani;
3. Kecamatan Banawa;
4. Kecamatan Banawa Selatan;
5. Kecamatan Banawa Tengah;

6. Kecamatan Labuan;
7. Kecamatan Tanantovea;
8. Kecamatan Sindue;
9. Kecamatan Sindue Tombusabora;
10. Kecamatan Sindue Tobata;
11. Kecamatan Sirenja;
12. Kecamatan Balaesang;
13. Kecamatan Balaesang Tanjung;
14. Kecamatan Dampelas;
15. Kecamatan Sojol;
16. Kecamatan Sojol Utara.

Pada tabel 3 tersaji luas wilayah menurut kecamatan di Kabupaten Donggala.

Tabel 3: Luas Wilayah menurut Kecamatan di Kabupaten Donggala Tahun 2022

| No. | Kecamatan          | Ibukota Kecamatan | Kelurahan | Desa | Luas%    | (km2) |
|-----|--------------------|-------------------|-----------|------|----------|-------|
| 1.  | Rio Pakaya         | Lalundu           | -         | 14   | 872,16   | 16    |
| 2.  | Pinembani          | Gimpubia          | -         | 9    | 402,61   | 8     |
| 3.  | Banawa             | Gunung Bale       | 9         | 5    | 99,04    | 2     |
| 4.  | Banawa Selatan     | Watatu            | -         | 19   | 430,67   | 8     |
| 5.  | Banawa Tengah      | Limboro           | -         | 8    | 74,64    | 1     |
| 6.  | Labuan             | Labuan            | -         | 7    | 126,01   | 3     |
| 7.  | Tanantovea         | Wani              | -         | 10   | 302,64   | 6     |
| 8.  | Sindue             | Toaya             | -         | 13   | 177,19   | 3     |
| 9.  | Sindue Tombusabora | Tibo              | -         | 6    | 211,55   | 4     |
| 10. | Sindue Tobata      | Atindau           | -         | 6    | 211,92   | 4     |
| 11. | Sirenja            | Tompe             | -         | 13   | 286,94   | 5     |
| 12. | Balaesang          | Tambu             | -         | 13   | 314,23   | 6     |
| 13. | Balaesang Tanjung  | Malei             | -         | 8    | 188,85   | 4     |
| 14. | Dampelas           | Sabang            | -         | 13   | 732,76   | 14    |
| 15. | Sojol              | Balukang          | -         | 9    | 705,41   | 13    |
| 16. | Sojol Utara        | Ogoamas           | -         | 5    | 139,07   | 3     |
|     | Kabupaten Donggala |                   |           |      | 5.275,69 | 100   |

Sumber: BPS, Kabupaten Donggala Dalam Angka 2023.

Posisi Wilayah Kabupaten Donggala menyebar pada arah Utara, Selatan, Barat, dan Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Berbatasan dengan Kabupaten Tolitoli;
- Sebelah Selatan : Berbatasan dengan Kabupaten Sigi, Kota Palu dan Provinsi Sulawesi Barat;
- Sebelah Barat : Berbatasan dengan Selat Makassar dan Wilayah Provinsi Sulawesi Barat;
- Sebelah Timur : Berbatasan dengan Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong.

## 1.2. Administrasi Pemerintahan dan Kependudukan

Sebagaimana telah dideskripsikan pada sub bahasan sebelumnya bahwa secara administratif, Kabupaten Donggala terdiri dari 16 (enam belas) Kecamatan, 158 (seratus lima puluh delapan) Desa, 9 (sembilan) Kelurahan dan 2 (dua) masih berstatus UPT (Unit Pemukiman Transmigrasi).



Adapun banyaknya wilayah administrasi pemerintahan (Kelurahan dan Desa) di Kabupaten Donggala dapat dicermati dalam tabel berikut:

Tabel 4. Jumlah Desa<sup>1</sup>/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Donggala, 2019 – 2023

| Kecamatan<br>District | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| (1)                   | (2)        | (3)        | (4)        | (5)        | (6)        |
| Rio Pakava            | 14         | 14         | 14         | 14         | 14         |
| Pinembani             | 9          | 9          | 9          | 9          | 9          |
| Banawa                | 14         | 14         | 14         | 14         | 14         |
| Banawa Selatan        | 19         | 19         | 19         | 19         | 19         |
| Banawa Tengah         | 8          | 8          | 8          | 8          | 8          |
| Labuan                | 7          | 7          | 7          | 7          | 7          |
| Tanantovea            | 10         | 10         | 10         | 10         | 10         |
| Sindue                | 13         | 13         | 13         | 13         | 13         |
| Sindue Tombusabora    | 6          | 6          | 6          | 6          | 6          |
| Sindue Tobata         | 6          | 6          | 6          | 6          | 6          |
| Sirenja               | 13         | 13         | 13         | 13         | 13         |
| Balaesang             | 13         | 13         | 13         | 13         | 13         |
| Balaesang Tanjung     | 8          | 8          | 8          | 8          | 8          |
| Dampelas              | 13         | 13         | 13         | 13         | 13         |
| Sojol                 | 9          | 9          | 9          | 9          | 9          |
| Sojol Utara           | 8          | 8          | 8          | 8          | 8          |
| <b>Donggala</b>       | <b>167</b> | <b>167</b> | <b>167</b> | <b>167</b> | <b>167</b> |

Catatan: <sup>1</sup>Termasuk Unit Permukiman Transmigrasi (UPT)

Sumber: Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 29 Tahun 2019 Tanggal 15 Januari 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 55 Tahun 2018 tentang Kode dan Nama Wilayah Kerja Statistik Tahun 2018

Mengacu pada data Badan Pusat Statistik (Kabupaten Donggala Dalam Angka 2024), data kependudukan menunjukkan jumlah penduduk Kabupaten Donggala Tahun 2023 sebesar 308,3 ribu jiwa. Jumlah penduduk besar terdapat di Kecamatan Banawa sejumlah 37,4 ribu jiwa, menyusul di Kecamatan Dampelas sejumlah 33,0 ribu jiwa. Jumlah penduduk terendah (di

bawah 10 ribu jiwa) terdapat di Kecamatan Pinembani sebanyak 6,4 ribu jiwa dan Kecamatan Sojol Utara mencapai 9,3 ribu jiwa. Laju pertumbuhan penduduk selama periode 2020–2023, yaitu 0,90% per tahun. Laju pertumbuhan penduduk tertinggi terdapat di Kecamatan Balaesang Tanjung 1,97% per tahun, menyusul Kecamatan Sindue 1,37% per tahun, Kecamatan Sindue Tobata 1,29% per tahun dan Kecamatan Banawa 1,26%. Sementara itu, Kecamatan pertumbuhan penduduknya rendah terdapat di Kecamatan Rio Pakava, Kecamatan Sojol dan Kecamatan Sojol Utara dengan pertumbuhan masing-masing 0,09% per tahun.

Selanjutnya, untuk data persentase penduduk, pada tabel di bawah menunjukkan bahwa dari jumlah penduduk Kabupaten Donggala Tahun 2023 sebanyak 308,3 ribu jiwa, persentase terbesar terdapat di Kecamatan Banawa 12,14%, Kecamatan Dampelas 10,72%, menyusul Kecamatan Banawa Selatan 8,43% dan Kecamatan Sojol 8,23%. Kepadatan penduduk di Kabupaten Donggala sebesar 60 per km.

Adapun rasio jenis kelamin penduduk di Kabupaten Donggala adalah 106,0. Rentan rasio jenis kelamin penduduk adalah terendah di Kecamatan Sirenja dan Kecamatan Labuan masing-masing 102,0 dan tertinggi di Kecamatan Pinembanu 114,0.

Tabel 5: Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Distribusi Persentase Penduduk, Kepadatan Penduduk, Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Donggala, 2023

| Kecamatan<br>District | Penduduk (ribu)<br>Population (thousand) | Laju Pertumbuhan Penduduk per<br>Tahun 2020–2023 (%)<br>Annual Population Growth Rate<br>2020–2023 (%) |
|-----------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)                   | (2)                                      | (3)                                                                                                    |
| Rio Pakava            | 21,4                                     | 0,09                                                                                                   |
| Pinembani             | 6,4                                      | 0,69                                                                                                   |
| Banawa                | 37,4                                     | 1,26                                                                                                   |
| Banawa Selatan        | 26,0                                     | 0,78                                                                                                   |
| Banawa Tengah         | 11,7                                     | 1,23                                                                                                   |
| Labuan                | 15,4                                     | 1,16                                                                                                   |
| Tanantoavea           | 16,1                                     | 0,51                                                                                                   |
| Sindue                | 21,9                                     | 1,37                                                                                                   |
| Sindue Tombusabora    | 12,6                                     | 0,88                                                                                                   |
| Sindue Tobata         | 10,3                                     | 1,29                                                                                                   |
| Sirenja               | 22,3                                     | 0,83                                                                                                   |
| Balaesang             | 25,8                                     | 1,01                                                                                                   |
| Balaesang Tanjung     | 13,3                                     | 1,97                                                                                                   |
| Dampelas              | 33,0                                     | 1,08                                                                                                   |
| Sojol                 | 25,4                                     | 0,09                                                                                                   |
| Sojol Utara           | 9,3                                      | 0,09                                                                                                   |
| <b>Donggala</b>       | <b>308,3</b>                             | <b>0,90</b>                                                                                            |

Lanjutan Tabel 4 ...

| Kecamatan<br>District | Persentase Penduduk<br>Percentage of Total Population | Kepadatan Penduduk per km <sup>2</sup><br>Population Density per sq.km |
|-----------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| (1)                   | (4)                                                   | (5)                                                                    |
| Rio Pakava            | 6,93                                                  | NA                                                                     |
| Pinembani             | 2,09                                                  | NA                                                                     |
| Banawa                | 12,14                                                 | NA                                                                     |
| Banawa Selatan        | 8,43                                                  | NA                                                                     |
| Banawa Tengah         | 3,81                                                  | NA                                                                     |
| Labuan                | 4,98                                                  | NA                                                                     |
| Tanantoavea           | 5,22                                                  | NA                                                                     |
| Sindue                | 7,10                                                  | NA                                                                     |
| Sindue Tombusabora    | 4,09                                                  | NA                                                                     |
| Sindue Tobata         | 3,34                                                  | NA                                                                     |
| Sirenja               | 7,25                                                  | NA                                                                     |
| Balaesang             | 8,37                                                  | NA                                                                     |
| Balaesang Tanjung     | 4,31                                                  | NA                                                                     |
| Dampelas              | 10,72                                                 | NA                                                                     |
| Sojol                 | 8,23                                                  | NA                                                                     |
| Sojol Utara           | 3,00                                                  | NA                                                                     |
| <b>Donggala</b>       | <b>100,00</b>                                         | <b>60</b>                                                              |

Lanjutan Tabel 4 ...

| Kecamatan<br>District | Rasio Jenis Kelamin Penduduk<br>Population Sex Ratio |
|-----------------------|------------------------------------------------------|
| (1)                   | (6)                                                  |
| Rio Pakava            | 109,0                                                |
| Pinembani             | 114,0                                                |
| Banawa                | 105,0                                                |
| Banawa Selatan        | 108,0                                                |
| Banawa Tengah         | 108,0                                                |
| Labuan                | 102,0                                                |
| Tanantoavea           | 103,0                                                |
| Sindue                | 105,0                                                |
| Sindue Tombusabora    | 107,0                                                |
| Sindue Tobata         | 105,0                                                |
| Sirenja               | 102,0                                                |
| Balaesang             | 105,0                                                |
| Balaesang Tanjung     | 106,0                                                |
| Dampelas              | 105,0                                                |
| Sojol                 | 106,0                                                |
| Sojol Utara           | 106,0                                                |
| <b>Donggala</b>       | <b>106,0</b>                                         |

Catatan: \*Data dari Hasil Proyeksi Penduduk Indonesia 2015–2045 (Pertengahan tahun/Juni)  
Sumber: BPS Kabupaten Donggala.

### 1.3. Tingkat Kemiskinan

### **1.3.1. Jumlah Penduduk Miskin**

Tingkat kemiskinan adalah rasio jumlah orang miskin terhadap jumlah penduduk suatu wilayah (negara atau daerah) pada Tahun tertentu. Seseorang dikatakan miskin bila pendapatan berada di bawah ambang batas miskin. Pendapatan ambang batas miskin adalah setara dengan harga 2.100 kalori bahan makanan ditambah 10 (sepuluh) persen dari padanya untuk keperluan lainnya. Dengan demikian, seseorang dikatakan miskin tergantung kepada besarnya pendapatan dan pendapatan ambang batas miskin. Pendapatan ambang batas miskin sangat dipengaruhi oleh tingkat harga bahan makanan utama masyarakat dan tingkat harga barang konsumsi lain.<sup>148</sup>

Jumlah penduduk miskin menunjukkan bahwa Kabupaten Donggala memiliki persentase penduduk miskin tertinggi di Sulawesi Tengah sejak tahun 2017 hingga 2021, dengan angka berkisar antara 16,73 persen hingga 28,03 persen. Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Donggala mengalami fluktuasi sepanjang periode tersebut, dengan penurunan terbesar terjadi pada tahun 2018, yang diduga akibat dampak gempa bumi dan tsunami yang melanda daerah tersebut pada September 2018. Pada tahun 2022, jumlah penduduk miskin di Kabupaten

---

<sup>148</sup> *Vide* Bab II Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Donggala Tahun 2025-2045. Halaman II-58.

Donggala menurun sebesar 1.010 jiwa dibandingkan tahun 2021, namun masih lebih tinggi dari tahun 2020.<sup>149</sup>

Data jumlah penduduk miskin di Sulawesi Tengah juga berasal dari BPS Provinsi Sulawesi Tengah, yang mencakup 12 kabupaten dan 1 kota di provinsi tersebut. Data tersebut menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin di Sulawesi Tengah cenderung menurun sejak tahun 2018 hingga 2022, dengan angka berkisar antara 12,33 persen hingga 13,00 persen. Jumlah penduduk miskin di Sulawesi Tengah mengalami penurunan sebesar 14.730 jiwa pada tahun 2022 dibandingkan tahun 2021, namun masih lebih tinggi dari tahun 2020. Menurut BPS Prov Sulawesi Tengah, penurunan jumlah penduduk miskin di Sulawesi Tengah dipengaruhi oleh peningkatan pendapatan per kapita, penurunan inflasi, dan peningkatan ketersediaan pangan.<sup>150</sup>

Persentase penduduk miskin di Indonesia mengalami kenaikan pada tahun 2020 dan 2021, dengan angka sebesar 9,78 persen dan 9,76 persen, kemudian menurun menjadi 8,70 persen pada tahun 2022. Jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan sebesar 1,18 juta jiwa pada tahun 2022 dibandingkan tahun 2021, namun masih lebih tinggi dari tahun 2019. Menurut BPS Provinsi Sulawesi Tengah, kenaikan jumlah

---

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> *Ibid.*, Halaman II-58 – II-59.

penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2020 dan 2021 disebabkan oleh dampak pandemi Covid-19, yang menurunkan pendapatan dan mengganggu aktivitas ekonomi. Sedangkan penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2022 dipengaruhi oleh pemulihan ekonomi, peningkatan konsumsi rumah tangga, dan peningkatan bantuan sosial.<sup>151</sup>

### **1.3.2. Persentase Penduduk Miskin**

Data persentase penduduk miskin menunjukkan proporsi penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan adalah nilai pengeluaran minimum untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan non-makanan yang diukur dari sisi pengeluaran.<sup>152</sup>

Dari data yang diberikan, dapat dilihat bahwa Kabupaten Donggala memiliki persentase penduduk miskin tertinggi di antara Sulawesi Tengah dan Indonesia pada setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Donggala mengalami kesulitan dalam mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan penduduknya.<sup>153</sup>

Salah satu faktor yang berpengaruh terhadap tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Donggala adalah bencana alam yang melanda daerah tersebut pada tahun 2018. Pada bulan

---

<sup>151</sup> *Ibid.* Halaman II-59.

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.*

September 2018, Kabupaten Donggala mengalami gempa bumi berkekuatan 7,4 skala Richter yang disusul oleh tsunami dan likuifaksi tanah. Bencana ini menyebabkan kerusakan infrastruktur, pemukiman, fasilitas sosial, dan ekonomi yang parah. Akibatnya, banyak penduduk yang kehilangan mata pencaharian, tempat tinggal, dan akses ke layanan dasar.<sup>154</sup>

Selanjutnya dikatakan bahwa meskipun demikian, data juga menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin di Kabupaten Donggala mengalami penurunan secara bertahap dari tahun 2018 hingga 2022. Hal ini menunjukkan bahwa ada upaya pemulihan dan rehabilitasi yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga bantuan. Selain itu, ada juga program-program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dan daerah, seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan lain-lain.<sup>155</sup>

Sementara itu, Sulawesi Tengah dan Indonesia secara umum juga mengalami penurunan persentase penduduk miskin dari tahun 2018 hingga 2022. Hal ini menunjukkan bahwa ada perkembangan positif dalam hal pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan, dan perbaikan kualitas hidup. Namun, tantangan dalam mengatasi kemiskinan masih tetap ada,

---

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Ibid.*, Halaman II-60.



terutama di tengah pandemi Covid-19 yang berdampak negatif pada sektor-sektor produktif dan sosial.<sup>156</sup>

Berdasarkan deskripsi di atas menunjukkan bahwa Kabupaten Donggala merupakan wilayah dengan tantangan kemiskinan paling berat di Sulawesi Tengah. Indikator kemiskinannya tinggi secara kuantitatif, karena itu penanganannya memerlukan pendekatan multidimensional dan jangka panjang, terutama di daerah-daerah terdampak bencana dan sulit dijangkau.

#### **1.4. Kesejahteraan Sosial**

Fokus atas kesejahteraan sosial dilakukan terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang antara lain yaitu bidang Pendidikan. Bidang pendidikan merupakan salah satu variabel penting dari beberapa variabel untuk mencapai masyarakat yang maju, cerdas, dan mandiri.

Tabel 6: Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Donggala 2023 dibanding Provinsi Sulawesi Tengah dan Nasional Tahun 2018-2022

| Indeks Pembangunan Manusia | Tahun |       |       |       |       |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                            | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
| Donggala                   | 65,14 | 65,49 | 65,56 | 65,72 | 66,25 |
| Sulawesi Tengah            | 68,88 | 69,5  | 69,55 | 69,79 | 70,28 |
| Nasional                   | 71,39 | 71,92 | 71,94 | 72,29 | 72,91 |

Sumber: BPS Tahun 2023 (data diolah)

Sumber: Dikutip dari RPJPD Kabupaten Donggala Tahun 2025-2045, halaman II-66.

<sup>156</sup> Ibid., Halaman II-60.

Berdasarkan data pada tabel di atas, IPM Kabupaten Donggala, Provinsi Sulawesi Tengah, dan Nasional mengalami peningkatan dari tahun 2018 hingga 2022. Secara umum Capaian pembangunan mutu modal manusia di Kabupaten Donggala cenderung meningkat. Hal ini terindikasi dari nilai IPM Kabupaten Donggala, yakni dari 65,56 tahun pada Tahun 2020 meningkat menjadi 66,25 tahun pada 2022. namun perkembangan atau peningkatan indeks pembangunan manusia (IPM) Kabupaten Donggala masih di bawah rata-rata Provinsi Sulawesi Tengah. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas hidup penduduk di wilayah-wilayah tersebut mengalami perbaikan dari waktu ke waktu. Namun, jika dibandingkan dengan IPM Nasional, IPM Kabupaten Donggala dan Provinsi Sulawesi Tengah masih berada di bawah rata-rata. Ini berarti bahwa masih ada kesenjangan pembangunan antara wilayah-wilayah tersebut dengan tingkat nasional. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi IPM antara lain adalah tingkat kemiskinan, akses kesehatan, ketersediaan fasilitas pendidikan, infrastruktur, lingkungan, dan stabilitas sosial-politik.<sup>157</sup>

## **2. Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.**

---

<sup>157</sup> Ibid., Halaman II-66.

Sampai dengan saat Naskah Akademik disusun, pada tanggal 23 November 2022 di Kabupaten Donggala telah didirikan BUMD berbentuk **“Perusahaan Umum Daerah”** yaitu Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun (Perumda Sakaya Membangun). BUMD ini didirikan pada masa kepemimpinan daerah Kabupaten Donggala Tahun 2019-2023 berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun (Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Tahun 2022 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5).

Terkait materi muatan Peraturan Daerah *a quo* perlu dikemukakan beberapa hal sebagai karakteristik dari Perumda Sakaya Membangun ini didirikan sebagai berikut:

a. Maksud dan Tujuan Pendirian:

Perumda Sakaya Membangun didirikan dengan maksud “untuk mengembangkan perekonomian Daerah pada umumnya dan Pendapatan Asli Daerah pada khususnya serta menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.”<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Vide Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun (Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Tahun 2022 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5).

Perumda Sakaya Membangun didirikan dengan tujuan “turut serta mengembangkan kegiatan perekonomian Daerah guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.”<sup>159</sup>

b. Sektor Usaha (*core bisnis*):

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Sakaya Membangun menentukan sektor usaha (*core bisnis*) mengelola bidang usaha utama yaitu:

- d. Pengelolaan industrialisasi Perikanan, yang merupakan kegiatan budidaya perikanan, serta industri turunan yang bahan baku utamanya hasil dari industri pengolahan ikan;
- e. Pengelolaan kawasan Pariwisata meliputi kerjasama pembangunan dan pengembangan kawasan wisata, penyediaan jasa/fasilitas pendukung kawasan pariwisata dan pengelolaan kawasan pariwisata; dan
- f. Pengelolaan industri agro (industri pengolahan) yang bersumber dari komoditi unggulan Kabupaten Donggala meliputi buah-buahan, sayuran, kelapa, kakao, aneka rempah, beras serta hasil hutan non kayu.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Pasal 5 ayat (1).

<sup>160</sup> Pasal 6 ayat (3).

Selain kegiatan usaha utama tersebut, Perumda Sakaya Membangun juga menetapkan kegiatan usaha lainnya meliputi:

- 1) Kerjasama kegiatan industri pengolahan hasil tambang;
- 2) Kerjasama jasa transportasi, baik lokal, antar daerah satu provinsi, antar provinsi, antar pulau dan ekspor impor terutama untuk barang;
- 3) Kerja sama pembangunan dan pengelolaan pembangkit listrik;
- 4) Kegiatan usaha lainnya yang dapat dikembangkan sesuai dengan potensi dan kebutuhan Daerah maupun Daerah lain setelah mendapat persetujuan KPM atas pertimbangan dari Dewan Pengawas.<sup>161</sup>

c. Modal Dasar dan Model Setor:

Di dalam Peraturan Daerah *a quo* telah ditetapkan besaran modal dasar sebesar 20.000.000.000,- (dua puluh milyar rupiah).<sup>162</sup>

Selanjutnya, untuk modal setor sebesar Rp. 4.000.000.000,- (empat milyar rupiah).<sup>163</sup> Untuk memenuhi modal dasar dan

---

<sup>161</sup> Pasal 6 ayat (4).

<sup>162</sup> Pasal 8 ayat (1).

<sup>163</sup> Pasal 8 ayat (4).

modal setor, Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal<sup>164</sup> dalam bentuk uang dan barang milik daerah.<sup>165</sup>

Pasca setelah Peraturan Daerah *a quo* diundangkan sampai dengan saat ini, secara faktual belum dilakukan upaya untuk menempuh kebijakan tindak lanjut penyiapan modal dasar dan modal setor dalam bentuk perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Penyertaan Modal sesuai yang dipersyaratkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dalam konteks pembiayaan di Daerah, secara nasional saat ini diperhadapkan pada kondisi sumber penerimaan daerah yang memprihatinkan sehingga membutuhkan pengambilan kebijakan yang tepat dalam pengelolaannya. Secara nasional, kebijakan pengurangan pendapatan transfer daerah dana di satu pihak adalah menjadi permasalahan pendapatan di daerah. Di sisi lain, jalan alternatif adalah melakukan optimalisasi penerimaan yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), kendala daerah, termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala adalah memberlakukan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan

---

<sup>164</sup> Pasal 8 ayat (5).

<sup>165</sup> Pasal 8 ayat (6).

Pemerintahan Daerah, yang transisi pemberlakuan Perda, sehingga belum bisa diharapkan maksimal atau apalagi meningkatkan pendapatan asli daerah yang bersumber dari sektor penerimaan Pajak dan Retribusi Daerah dimaksud.

Dengan berbagai pertimbangan, sebagaimana dikemukakan pada bagian pendahuluan di atas dan khususnya kemampuan pembiayaan APBD dalam mendirikan BUMD, tidak bisa dinafikan harus melibatkan pihak lain dalam penyertaan modal. Oleh karena itu, pilihan yang tepat saat ini adalah melakukan perubahan bentuk hukum dari Perumda menjadi Perseroda.

**D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.**

Otonomi fiskal daerah merupakan salah satu aspek penting dari otonomi daerah secara keseluruhan, karena pengertian otonomi fiskal daerah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD seperti pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Namun harus diakui bahwa derajat otonomi fiskal daerah di Indonesia masih rendah, artinya daerah belum mampu membiayai pengeluaran rutinnya. Karena itu otonomi daerah bisa diwujudkan apabila disertai keuangan yang efektif. Pemerintah daerah secara finansial harus bersifat independen terhadap

pemerintah pusat dengan jalan sebanyak mungkin menggali potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah.<sup>166</sup>

Sebagai daerah otonom, kebutuhan akan regulasi Peraturan Daerah di Kabupaten Donggala yang harus ada ternyata masih sangat terbatas jumlahnya dibandingkan dengan kebutuhan dan keharusan yang harus dipenuhi dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yang akan dibentuk, akan melibatkan masyarakat sebagai pihak yang menerima dampak dari suatu kebijakan dalam bentuk peraturan daerah.

Penerapan sistem baru dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perusahaan Perseroan di Kabupaten Donggala tidak terlepas dari rumusan-rumusan modal dan pengembangan BUMD tersebut agar lebih efektif dan optimal dalam pengelolaannya. Hal ini dimaksudkan agar keuntungan yang didapat melalui BUMD berbentuk Perseroan Terbatas, juga memberikan manfaat bagi perekonomian masyarakat dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Donggala. Dalam kaitan ini, tentunya membutuhkan kajian terhadap strategi-strategi yang digunakan dalam pengembangan Badan Usaha Milik Daerah agar memberikan dampak positif bagi

---

<sup>166</sup> Elia Radianto, "Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II, Suatu Studi di Maluku", Jakarta: Prisma, No. 3 Tahun XXVI, LP3ES, 1997, hlm. 42.



kehidupan masyarakat, dan dampak positif terhadap aspek keuangan Daerah.

Secara garis besar, terdapat 2 (dua) strategi dasar dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Daerah yang ada di Indonesia. Dua strategi ini pula juga layak untuk digunakan dalam pengembangan BUMD di Kabupaten Donggala yang akan dibentuk. Strategi tersebut juga sekaligus dimaksudkan untuk mengoptimalkan peran BUMD dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Donggala. Strategi yang dimaksud adalah:

- (1) Strategi pengembangan melalui konsentrasi;

Berdasarkan dari beberapa hasil penelitian pada beberapa BUMD yang ada di Indonesia, BUMD yang memiliki kinerja yang relatif baik pada saat ini lebih cenderung menjalankan strategi konsentrasi, sedangkan BUMD yang relatif memiliki kinerja kurang baik cenderung mengadakan diversifikasi agar dapat meningkatkan kinerjanya.

Dalam pengembagan BUMD di Kabupaten Donggala nantinya, sebaiknya untuk menggunakan strategi konsentrasi. Dengan strategi ini diharapkan perusahaan BUMD dapat tumbuh melalui integrasi (*integration*) horizontal maupun vertikal, baik secara internal melalui sumber dayanya sendiri atau secara eksternal dengan menggunakan sumber daya dari luar.

Pertumbuhan melalui konsentrasi yang hendak dicapai melalui integrasi vertikal dengan cara mengambil alih fungsi supplier

(*backward integration*) atau dengan cara mengambil alih fungsi distributor (*forward integration*). Hal ini merupakan strategi utama untuk pengembangan BUMD yang memiliki posisi kompetitif pasar yang kuat (*high market share*) dalam perusahaan yang berdaya tarik tinggi.

Agar dapat meningkatkan kekuatan bisnisnya atau posisi kompetitifnya, BUMD harus melaksanakan upaya meminimalkan biaya dan operasi yang tidak efisien untuk mengontrol kualitas serta distribusi produk. Integrasi vertikal dapat dicapai melalui sumberdaya internal maupun eksternal yang dimiliki BUMD. Misalnya BUMD Kabupaten Donggala membuat kembali perusahaan di tempat lain yang sama misalnya Perusahaan Perseroan Daerah yang bergerak di bidang jasa kepelabuhanan, yang tidak hanya satu lokasi tapi ada beberapa lokasi sehingga biaya dapat ditekan secara efisien.

## (2) Strategi Diversifikasi.

Diversifikasi adalah usaha memperluas macam barang yang akan dijual. Ada berbagai alasan yang mendorong suatu perusahaan mengadakan diversifikasi produk. Keinginan mengadakan perluasan usaha menjadi pendorong utama. Kegiatan menjadi serba besar, kemungkinan mendapatkan keuntungan juga akan lebih besar, Karena diproduksi sejumlah besar barang yang akan dibutuhkan konsumen atau paling tidak pendapatan stabil, sebab kerugian menjual barang yang satu dapat ditutup dengan keuntungan menjual barang yang lain.

Salah satu alasan penggunaan strategi diversifikasi adalah bahwa para manajer dari perusahaan diversifikasi memiliki keahlian umum yang unik, yang dapat digunakan untuk mengembangkan strategi multi bisnis dan meningkatkan daya saing strategis.<sup>167</sup> Perusahaan menggunakan strategi diversifikasi sebagai strategi tingkat korporatnya untuk banyak alasan. Hitt et.al menjelaskan kebanyakan perusahaan menerapkan strategi diversifikasi untuk meningkatkan daya saing strategis dari seluruh perusahaannya. Rumelt menyatakan ketika perusahaan melakukan strategi diversifikasi, perusahaan bergerak dari produk dan pasar sekarang menuju pasar dan produk baru.<sup>168</sup>

Jika pengembangan Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Donggala yang dibentuk nantiya akan memilih strategi diversifikasi, maka perusahaan dapat tumbuh melalui konsentrasi atau diversifikasi konglomerasi baik secara internal melalui pengembangan perusahaan-perusahaan baru, maupun melalui akuisisi dari Badan Usaha Milik Daerah yang sudah ada di gabung agar secara ekonomis menguntungkan dan dapat tumbuh secara sehat.

Strategi pengembangan Badan Usaha Milik Daerah melalui diversifikasi umumnya dilaksanakan oleh perusahaan yang memiliki *competitive position* sangat kuat tetapi nilai daya tarik industrinya

---

<sup>167</sup> Hitt, M. A. Ireland, R. D. and Hoskisson, R. E. "Manajemen Strategi (Daya Saing dan Globalisasi)", Terjemahan, Edisi Pertama, Jakarta : Salemba Empat, 2005, hlm. 170.

<sup>168</sup> Rumelt, R. P. "Strategy, Structure and Economic Performance", Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

sangat rendah. Badan Usaha Milik Daerah tersebut berusaha memanfaatkan kekuatannya untuk membuat produk baru secara efisien karena perusahaan ini sudah memiliki kemampuan manufaktur dan pemasaran yang baik. Prinsipnya diversifikasi adalah untuk menciptakan sinergi dengan harapan bahwa BUMD adalah dua perusahaan yang secara bersama-sama dapat menciptakan lebih banyak keuntungan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Strategi pertumbuhan Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Donggala melalui integrasi horizontal adalah suatu kegiatan untuk memperluas perusahaan Badan Usaha Milik Daerah dengan cara membangun di lokasi lain, dan meningkatkan jenis produk serta jasa. Jika Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Donggala yang dibentuk nantinya merupakan perusahaan yang sangat atraktif, maka dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat luas dan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah bagi pemerintah Kabupaten Donggala dengan cara memanfaatkan keuntungan *economic of scale* baik produksi maupun pemasaran.

Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Donggala dapat memperluas wilayah pemasaran, pengembangan fasilitas produksi, dan teknologi melalui pengembangan internal maupun eksternal melalui akuisisi dan *joint venture* dengan perusahaan lain (pihak ketiga) yang sejenis dalam lingkungan Badan Usaha Milik Daerah sehingga perusahaan Badan Usaha Milik Daerah akan semakin kokoh

dan kuat serta mampu bersaing dengan perusahaan eksternal. Dengan upaya demikian, maka diharapkan akan dapat mengoptimalkan keuntungan-keuntungan yang diberikan dari pengelola Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Donggala.

Berdasarkan 2 (dua) strategi di atas, maka potensi-potensi daerah yang dapat dikelola oleh Pemerintah Daerah dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari hasil pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah yang dapat dijadikan dasar pijakan untuk pengembangan Badan Usaha Milik Daerah kedepannya. Tentunya didasarkan pula pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk, sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Setiap perubahan atau pembaharuan senantiasa tersimpul kehendak dan makna adanya kondisi yang lebih baik dari pada yang ada sebelumnya. Demikian halnya dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, tersimpul makna dan harapan bahwa Peraturan Daerah yang baru ini aplikatif (dapat diaplikasikan dan mudah dipahami), partisipatif (melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Produk Hukum Daerah), dan resposif (mampu memproyeksikan dan menjawab persoalan-persoalan hukum

dikemudian hari), sehingga Peraturan Daerah dapat berlaku efektif dan efisien.

Dalam teori efektifitas hukum dikemukakan, bahwa hukum akan dapat dilaksanakan secara efektif dan produktif, sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor:<sup>169</sup>

1. Faktor Substansi Hukumnya sendiri (Perundang-undangan);
2. Faktor Struktur Hukumnya, yaitu aparat yang melaksanakannya.
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukungnya;
4. Faktor masyarakat dimana hukum itu diberlakukan;
5. Faktor kebudayaan.

Kelima faktor tersebut memiliki keterkaitan pengaruh yang erat satu sama lain di dalam suatu pencapaian tujuan hukum maupun suatu Peraturan Perundang-undangan. Dalam kaitan dengan topik ini, maka yang dimaksud dengan substansi hukumnya adalah bahwa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya ini merupakan upaya penyesuaian substansi Peraturan Daerah sesuai hukum dasarnya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

---

<sup>169</sup> Soerjono Soekanto, "Mengenal Sosiologi Hukum", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1983, hlm. 5.

menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, bahwa:

- (1) *Daerah dapat mendirikan BUMD.*
- (2) *Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.*
- (3) *BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah.*
- (4) *Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:*
  - a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;*
  - b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan*
  - c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.*
- (5) *Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:*
  - a. kebutuhan Daerah; dan*
  - b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.*

Penegasan yang sama juga eksplisit disebutkan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang selengkapnya menyebutkan bahwa:

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD.
- (2) Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.
- (3) BUMD terdiri atas:
  - a. perusahaan umum Daerah; dan
  - b. perusahaan perseroan Daerah.
- (4) Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku.
- (5) Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

Dengan penerapan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya ini, diharapkan dapat berimplikasi terhadap aspek kehidupan masyarakat dan pemerintah daerah itu sendiri, dimana diharapkan dapat memberikan kontribusi positif pada perekonomian daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya dengan penerapan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Jaya ini, tentunya akan berdampak terhadap aspek beban keuangan Daerah. Hal ini tidak berkonotasi/bermakna negatif, dalam pengertian bahwa akan membebani keuangan daerah. Justru melalui Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan



Daerah Donggala Maju Berjaya ini dapat berpotensi mengembangkan keuangan daerah yang diperoleh dari dividen/hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. BUMD ini diharapkan dapat menjadi “atmosfir” baru dan harapan baru bagi perubahan dan perbaikan kerja dan kinerja BUMD yang lebih optimal, terutama yang terpenting adalah menjalankan misi ekonomi dan sosial secara berimbang.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS**

##### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

###### **A. Evaluasi Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.**

Indonesia merupakan salah satu Negara yang memiliki hierarki yang ketat dalam peraturan perundang-undangan. Kondisi demikian mengharuskan dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengacu dan memperhatikan hierarki yang ada dalam Peraturan Perundang-undangan, dalam hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk harus menyesuaikan substansi pengaturannya agar tidak bertentangan dan menyimpang terhadap peraturan yang diterapkan. Hal ini dilakukan melalui sebuah kegiatan evaluasi dan analisis untuk dapat kemudian menemukan pengaturan yang sesuai dan tidak bertentangan.

Evaluasi terhadap Peraturan perundang-undangan di sisi lain berfungsi sebagai bahan pendukung dan pengantar dalam

pembentukan suatu Peraturan Daerah. Sebelum melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, dilakukan terlebih dahulu inventarisasi terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait. Perlu indikator-indikator untuk menentukan Peraturan Perundang-undangan mana saja yang termasuk ke dalam kajian Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya. Terdapat 3 (tiga) indikator yang digunakan untuk menyaring Peraturan Perundang-undangan mana sajakah yang termasuk kedalam kajian Peraturan Daerah ini, yakni:

- a) Indikator judul: Setiap Peraturan Perundang-undangan memiliki judul di halaman awalnya. Hal ini yang kemudian menjadi indikator pertama bahwa peraturan tersebut dapat digunakan sebagai sumber evaluasi dari Rancangan Peraturan Daerah ini.
- b) Aspek kewenangan: Adanya pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta

Kerja menjadi Undang-Undang. Untuk itu Peraturan Perundang-undangan berkenaan dengan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah perlu dimasukkan ke dalam kajian Rancangan Peraturan Daerah ini. Hal ini guna melihat batasan-batasan hubungan serta kewenangan diantara jenis pembagian Urusan Pemerintahan tersebut.

- c) Ketentuan teknis dan pelaksanaan Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah. Sebagai bagian dari lingkup kewenangan daerah otonom, untuk itu Peraturan Perundang-undangan mengenai ketentuan teknis dan pedoman pelaksanaan Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah, merupakan bagian dari kajian Rancangan Peraturan Daerah ini. Hal ini diperlukan guna memahami batasan dan ruang lingkup serta ketentuan teknis dan pedoman pelaksanaan dalam Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah.

Ketiga indikator tersebut dapat digunakan sebagai landasan untuk menemukan Peraturan Perundang-undangan mana saja, yang dapat mendukung penormaan dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya

Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, merupakan implementasi dari wujud Kemandirian daerah dalam kebijakan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi melalui penggalian sumber-sumber pendapatan asli Daerah, salah satunya adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ditengah sumber-sumber pendapatan yang semakin terbatas, dan pada saat yang sama kebutuhan pembiayaan pembangunan setiap tahun mengalami peningkatan, hal ini menuntut kreativitas dan inovasi dari Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pendapatan daerahnya. Salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang harus mendapat perhatian serius adalah kerja dan kinerja yang produktif dari BUMD. Salah satu indikator bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala memiliki prestasi terbaik dalam peningkatan PAD yang berasal dari sumber hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah bagaimana kerja dan kinerja dari BUMD. BUMD menjadi indikator kerja dan kinerja yang real, bahwa sektor “bisnis pemerintah” ini harus mampu memberikan kontribusi finansial yang optimal ke kantong PAD.

Dalam kaitan tersebut, maka fokus Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala ke depan yang menjadi perhatian pemerintah bersama DPRD adalah bagaimana meningkatkan kemandirian anggaran dengan cara mendorong kenaikan PAD yang lebih akseleratif melalui kinerja Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang

Dipisahkan, khususnya Badan Usaha Milik Daerah. Kemampuan yang tinggi dan produktif dari PAD menunjukkan adanya kemandirian fiskal yang juga tinggi. Semakin tinggi kemandirian fiskal daerah, semakin besar daerah tersebut memiliki sumber pendanaan yang otonom, dan semakin besar peluang daerah yang bersangkutan untuk menjaga stabilitas pertumbuhan ekonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada setiap daerah. Otonomi yang bertanggungjawab merupakan perwujudan pertanggungjawaban atas konsekuensi dari pemberian hak dan kewenangan kepada Kepala Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi yakni peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi dan pemerataan Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Tercapainya kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan pembangunan disegala bidang yang sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka itulah setiap potensi daerah dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat terutama di daerah yang bersangkutan. Pengaturan terhadap berbagai potensi daerah yang dinilai dapat menjadi sumber peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat tentu perlu diatur secara komprehensif sehingga dapat memaksimalkan tujuan yang hendak dicapai dan meminimalisir efek-efek negatif yang mungkin timbul.

Pelaksanaan otonomi daerah tentu saja mempengaruhi pola keuangan daerah, pendapatan daerah yang sebelumnya lebih banyak dikirim ke Pemerintah Pusat, kini porsinya lebih banyak masuk ke kas daerah. Namun sebaliknya, kondisi ini juga berdampak terhadap pendapatan daerah yang memiliki sumber daya minim, yang selama ini biaya pembangunannya disubsidi oleh Pemerintah Pusat. Dalam hubungan ini, sebagai sumber-sumber penerimaan daerah keseluruhannya dalam pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tersebut adalah: (a) pendapatan Asli Daerah; (b) pendapatan transfer; (c) Pinjaman Daerah dan (d) lain-lain penerimaan yang sah. Sedangkan PAD itu sendiri bersumber dari: (a) hasil pajak daerah; (b) hasil retribusi daerah; (c) hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan (d) lain-lain PAD yang sah.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> *Vide* Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6

Pada dasarnya, setiap pemerintah daerah mempunyai potensi ekonomi tersendiri, salah satunya adalah Perusahaan Daerah atau BUMD yang keberadaannya saat ini masih dipandang sebelah mata, yang kerap dianggap sebagai beban bagi Pemerintah Daerah. Eksistensi badan usaha yang mengelola kekayaan daerah sebagai salah satu penggerak pembangunan ekonomi Daerah belum memberikan sumbangan yang optimal bagi peningkatan pendapatan daerah pada khususnya dan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Seiring dengan tuntutan otonomi daerah, penyelenggaraan pembangunan perekonomian di daerah perlu merestrukturisasi berbagai badan usaha yang ada sehingga mampu menjadi salah satu “gerbong lokomotif” yang mampu menggerakkan kegiatan perekonomian di daerah melalui pengurusan, pelaporan, dan pengawasan yang professional dan berdasarkan demokrasi ekonomi. Hal ini mengingat daya dukung sumber pendapatan daerah dalam menggantikan penerimaan yang diperoleh dari Pemerintah Pusat merupakan salah satu isu strategis dari pelaksanaan otonomi daerah dan sebagai wujud kemandirian daerah dari segi pembiayaan pembangunan.



Visi dan misi serta fungsi sosial dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sendiri eksplisit termaktub dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

- (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.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.*

Oleh karena itu, BUMD dituntut agar dapat menggali potensi daerah dengan tujuan mendulang profit yang sebesar-besarnya dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah dengan menempatkan manajemen BUMD yang professional, akuntabel, kredibel, dan integritas.

Mengingat dipandang cukup pentingnya peran BUMD khususnya sebagai salah satu sumber PAD di Daerah, tentunya BUMD dituntut agar lebih professional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya. Kebijakan dan upaya kearah itu telah banyak dilakukan, namun karena berbagai kendala ternyata BUMD pada umumnya khususnya di luar PDAM dan BPD menunjukkan hasil yang belum

menggembirakan, dimana masih relatif kecilnya peran dan kontribusi laba BUMD dalam penerimaan PAD di daerah.

Berkaitan dengan pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Pertanyaan yang sering mengemuka adalah apakah harus ada dua Perda? Perda tentang pendirian dan perda tentang penyertaan modal ? apakah harus dibuat bersama atau terpisah ?. Pertanyaan tersebut tidaklah salah, memang pendirian/pembentukan BUMD itu berbeda dengan penyertaan modal. Jika mencermati ketentuan dalam Pasal 75 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa:

- (1) *Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau Badan Usaha Milik Negara.*
- (2) *Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.*

Ketentuan tersebut sejalan dengan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa: *“Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan Negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Daerah”*. Dalam Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara ini tidak menjelaskan tentang pendirian, hanya penyertaan modal. Mengacu pada ketentuan Undang-Undang tersebut, memang sudah tepat bila setiap penyertaan modal Pemerintah Daerah ke BUMD harus

melalui Peraturan Daerah (yang berarti harus mendapat persetujuan DPRD).

Namun terhadap hal ini, Sunarsip dalam tulisannya yang di lansir oleh Surat Kabar Jawa Pos Group bertajuk “Membuka Belenggu BUMD”, dengan mengacu pada ketentuan dalam Pasal 41 ayat (5) menilai bahwa ketentuan ini diinterpretasikan secara berlebihan karena penyertaan modalnya harus diatur secara tersendiri dalam satu Perda khusus, sehingga tidak efisien. Padahal, jika dianalogikan, praktik penyertaan modal oleh pemerintah pusat di BUMN, tidak harus melalui mekanisme persetujuan tersendiri oleh DPR (atau tidak melalui Undang-Undang tersendiri). Praktek di tingkat pusat, setiap penyertaan modal pemerintah kepada BUMN ditetapkan secara bersama-sama dalam setiap pembahasan mengenai Undang-Undang tentang APBN disahkan, mekanisme penyertaan modal pemerintah pusat kepada BUMN ditetapkan melalui peraturan pemerintah yang tidak membutuhkan persetujuan DPR.<sup>171</sup>

Selanjutnya sebagaimana telah dibahas pada Bab terdahulu bahwa dasar kewenangan daerah dalam pendirian BUMD adalah mengacu pada ketentuan dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi

---

<sup>171</sup> Sunarsip, “Membuka Belenggu BUMD”, Jawa Pos Group, Jumat, 13 Maret 2009.

Undang-Undang. Kemudian ketentuan dalam Pasal 304 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menegaskan pula bahwa:

- (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik Negara dan/atau BUMD.*
- (2) Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik Negara dan/atau BUMD.*
- (3) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Berikutnya terkait dengan penyertaan modal daerah ditegaskan pula dalam Pasal 333 Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang selengkapnya menegaskan sebagai berikut:

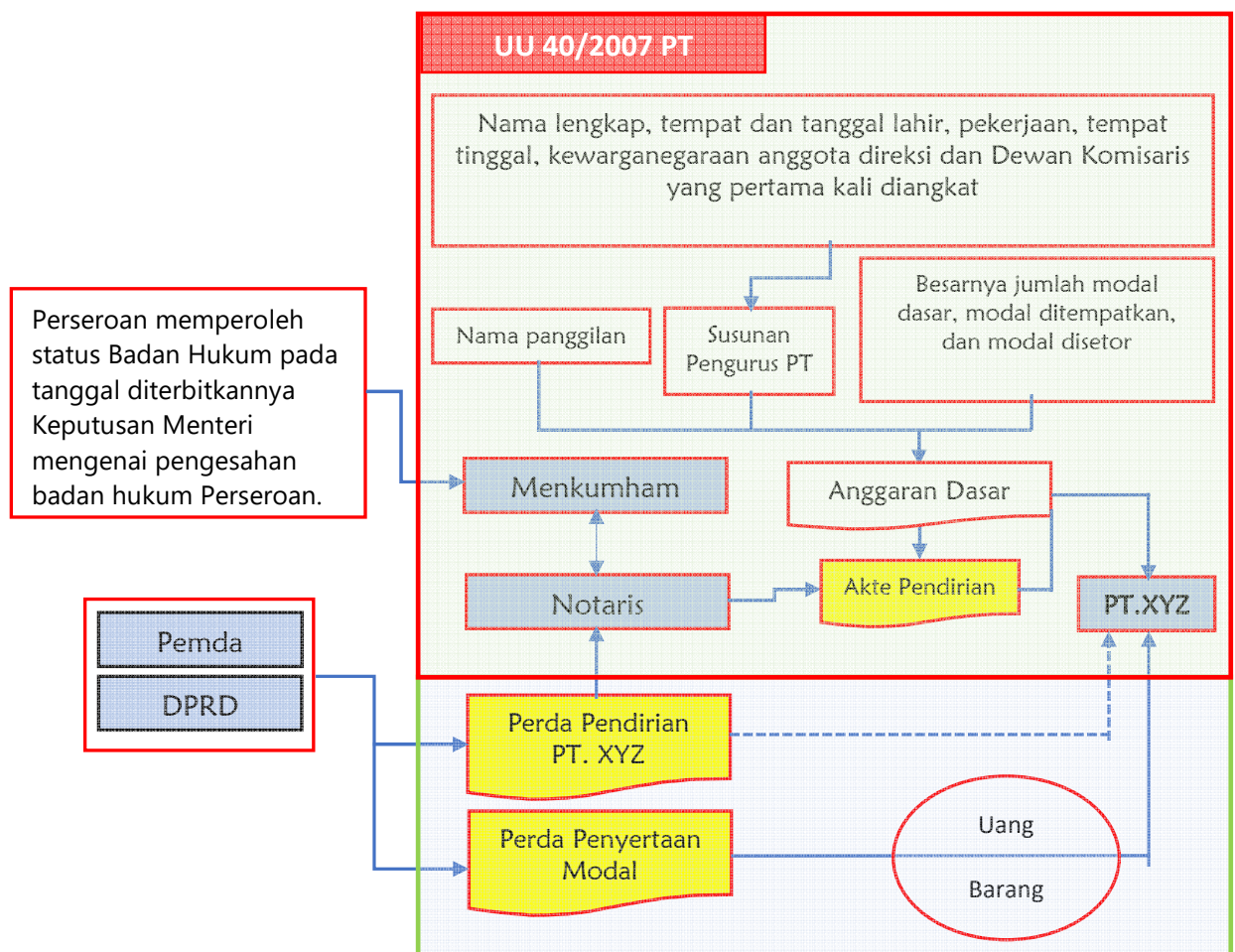
- (1) Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.*
- (2) Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.*
- (3) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.*
- (4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.*
- (5) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Mencermati ketentuan dalam Pasal 331 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah di atas, nampak bahwa rumusan Pasal 331 ayat (1) tersebut menggunakan nomenklatur “Pendirian”. Mengacu pada ketentuan tersebut maka dari aspek judul, sudahlah tepat jika Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya

Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya menggunakan nomenklatur “*Pendirian*”. Pilihan frasa “*Pendirian*” juga dapat dimaknai bahwa Rancangan Perda dimaksudkan guna memberikan pedoman dalam kaitannya dengan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

Selanjutnya jika Badan Usaha Milik Daerahnya berbadan hukum Perseroan Terbatas, terkait pendirian harus mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Secara skematik alur proses pendirian Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dapat dicermati pada gambar berikut:

**Gambar 2. Alur Proses Pendirian Perseroan Terbatas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.**



Sumber : <http://investasidaerah.wordpress.com>

Skema langkah pendirian BUMD berbadan hukum perseroan terbatas sebagaimana tersaji dalam gambar 3 diatas, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pemda menetapkan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perseroan Terbatas XYZ. Hal-hal yang perlu diatur dalam Peraturan Daerah tersebut adalah:
  - a. Nama sebutan Perseroan Terbatas dan alternatif sebutan nama Perseroan Terbatas XYZ, sebab sangat mungkin Perseroan Terbatas dimaksud yang akan di daftarkan di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sudah terdaftar oleh pihak lain. Bila perlu hal ini diatur lebih lanjut dalam peraturan kepala daerah.
  - b. Susunan pengurus Perseroan Terbatas, meliputi nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, kewarganegaraan anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang pertama kali diangkat.
  - c. Besarnya jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor.
  - d. Dan lain-lain data dan informasi yang diperlukan oleh Notaris.
2. Selanjutnya dihadapan Notaris menyusun anggaran dasar Perseroan Terbatas, selanjutnya oleh Notaris diajukan ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jika disetujui akan ada akte pendirian terhadap Perseroan Terbatas tersebut.

3. Setelah Perseroan Terbatas tersebut mendapat persetujuan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pada PT XYZ tersebut. Hal yang perlu ditegaskan adalah bahwa besarnya penyertaan modal sebaiknya disesuaikan dengan analisis investasi yang disusun oleh pengelola investasi dibantu oleh penasihat investasi. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Daerah. Dalam analisis investasi akan terlihat berapa besarnya modal yang diperlukan dan berapa lama akan dipenuhi. Misalnya diperlukan modal sebesar 25 Milyar yang akan dipenuhi selama 4 tahun anggaran.

Selanjutnya berdasarkan Perda tentang penyertaan modal tersebut, Pemerintah Daerah mengalokasikan penyertaan modal di Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) APBD pada pengeluaran pembiayaan.

Pendirian Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah ini, tidak terlepas dari diterapkannya otonomi daerah dan desentralisasi. Desentralisasi menurut Machfud Sidik merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang



lebih demokratis.<sup>172</sup> Dalam otonomi, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga Daerah. Cara tersebut menurut Ni'matul Huda akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.<sup>173</sup>

Terkait hal ini, Ni'matul Huda dengan mengutip pendapat Bagir Manan, menggolongkan otonomi terbatas kedalam beberapa kelompok, diantaranya: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>174</sup>

Sementara itu, otonomi luas menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip Ni'matul Huda menyebutkan sebagai segala hal urusan pemerintah yang meliputi urusan rumah tangga Daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Lebih lanjut menurut Bagir Manan

---

<sup>172</sup> Machfud Sidik, "Format Hubungan Keuangan Pusat-Daerah". <http://pomphy.blogspot.com/2008/11/format-hubungan-keuangan-pusat-daerah.html>.

<sup>173</sup> Ni'matul Huda, "Problematika Pembatalan Peraturan Daerah", Yogyakarta: FH UII Press, 2010, hlm. 45.

<sup>174</sup> *Ibid.* hlm. 44.

bahwa dalam Negara modern urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya, terlebih bagi penganut Negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>175</sup>

Sebagaimana telah di deskripsikan pada Bab sebelumnya bahwa secara geografis perekonomian Kabupaten Donggala memiliki peran yang relatif signifikan terhadap perkembangan regional baik dalam lingkup Sulawesi Tengah maupun dalam lingkup Pulau Sulawesi. Untuk itu guna optimalisasi pelaksanaan Badan Usaha Milik Daerah yang akan dibentuk, Rancangan Peraturan Daerah ini nantinya akan memuat pengaturan berkenaan dengan: Nama dan Tempat Kedudukan; Maksud dan Tujuan; Kegiatan Usaha; Jangka Waktu Berdiri; Besarnya Modal Dasar dan Modal di setor; Tugas dan Wewenang Dewan Pengawas dan Direksi; dan Penggunaan Laba. Muatan materi dimaksud mengacu pada ketentuan dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan kerangka pikir tersebut, pada Bab ini akan disajikan hasil kajian/analisis keterkaitan substansi materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah dengan hukum positif. Kajian/analisis ini dimaksudkan dalam rangka penyelarasan (pengharmonisasian/sinkronisasi) dengan hukum positif yang telah ada

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

serta bersifat menuntun/mengarahkan dalam merumuskan substansi yang akan diatur dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah.

Sebagaimana telah di deskripsikan pada Bab sebelumnya, bahwa Peraturan Daerah dapat merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena sebagai pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka materi (substansi) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tingkat pusat). Sedangkan untuk Perda dalam rangka pelaksanaan otonomi, maka substansi Peraturan Daerah tersebut tidak harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tingkat pusat), tetapi harus menyesuaikan pada kondisi otonomi (kemampuan) daerah masing-masing namun tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah dalam posisi secara politis sebangun dengan Undang-Undang, karena itu tata cara pembentukannya pun identik seperti tata cara pembentukan Undang-Undang dengan penyesuaian-penyesuaian. Salah satu perbedaan yang terdapat dalam Peraturan Daerah adalah adanya prosedur atau mekanisme pengesahan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi untuk

materi (substansi) Peraturan Daerah (Perda) tertentu, misalnya materi mengenai Pajak dan Retribusi.

Perda merupakan produk hukum daerah yang dibuat oleh DPRD Provinsi/ Kabupaten/ Kota dan Kepala Daerah tingkat Provinsi/ Kabupaten/Kota. Pemerintahan daerah adalah institusi yang merepresentasikan daerah otonom, yang memiliki hak untuk membentuk Perda dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Hak ini didasarkan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa *“Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”*.

Oleh karena itu dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya ini, akan menelusuri serta mengkaji dan/atau menganalisis sejumlah Peraturan Perundang-undangan terkait dengan penormaan Rancangan Peraturan Daerah, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4756) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173); dan
7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700).
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 155).

**B. Analisis Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya Dengan Peraturan Perundang-Undangan Terkait.**

Sebagaimana dipahami bahwa Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai Negara hukum, peraturan menjadi sarana dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Setiap hal yang menyangkut hidup orang banyak harus mempunyai legitimasi peraturan perundang-undangan. Legitimasi tersebut penting untuk menjamin kepastian hukum serta keadilan bagi masyarakat.

Menurut Jimly Asshidiqie, Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun regulator atau lembaga pelaksana Undang-Undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari Undang-Undang untuk menetapkan peraturan berdasarkan peraturan yang berlaku.<sup>176</sup> Peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dari sistem norma yang berada di atasnya, yang membentuk dan menentukan validitasnya serta menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Jimmy Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm. 202.

<sup>177</sup> Taufiqurrahman Syahuri, "Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-undangan", 30 Desember 1990.

Bersama dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan lainnya, Peraturan Daerah termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan yang mengikat umum (publik). Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akan tetapi dibandingkan dengan Peraturan Peraturan-peraturan tersebut, Peraturan Daerah berkedudukan lebih rendah.<sup>178</sup> Berlakunya sistem hierarki menimbulkan konsekuensi pada eksistensi Peraturan Daerah. Peraturan Daerah hanya dapat dihadirkan jika ada keterhubungan dengan peraturan perundangan lain yang lebih tinggi tersebut. Dengan kata lain bahwa Peraturan Daerah tidak boleh disusun dan diterbitkan dengan substansi muatan yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, meski berlaku khusus di daerah setempat, Peraturan Daerah bukanlah produk hukum yang mandiri. Eksistensinya sangat bergantung kepada peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

---

<sup>178</sup> Sistem hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang dimaksud.

Secara teoritis Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu:

- a) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b) Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;

Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

- c) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Hal pertama dan utama yang harus dicermati dalam perancangan Peraturan Perundang-undangan termasuk pula Peraturan Daerah adalah aspek kewenangan. Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa:



*“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.*

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mengenai dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam:

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan: *“Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.*
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang [Pasal 65 ayat (2) huruf b, Pasal 154 ayat (1) huruf a dan Pasal 242 ayat (1)] yang masing-masing menyebutkan sebagai berikut:
  1. Pasal 65 ayat (2) huruf b: *“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala daerah berwenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD”.*

2. Pasal 154 ayat (1) huruf a: *“DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota”.*
3. Pasal 242 ayat (1): *“Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda”.*

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah telah ditetapkan beberapa peraturan yang meliputi:

- a. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dan Pembinaannya, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 186);
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6197);
- c. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157; dan

- f. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah.

Berdasarkan gambaran tentang kedudukan Peraturan Daerah diatas, maka untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya diperlukan analisis Peraturan Perundang-undangan yang terkait terhadap peraturan yang berkaitan dengan aspek kewenangan Pemerintah Daerah dalam implementasi peran dan tugas Pemerintah Kabupaten Donggala dalam penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan. Terutama untuk mencermati efektifitas peraturan tersebut dan menghindari tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain. Adapun Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah sebagai berikut:

- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Dalam perspektif perkembangan ekonomi suatu Negara, kedudukan dan peranan hukum tentu dapat dianggap sangat

penting. Bahkan Jean Jacques Rosseau pada tahun 1755 dalam bukunya *“A Discourse on Political Economy”*, sudah menguraikan keterkaitan antara hukum dan ekonomi. Kata Ekonomi itu sendiri berasal dari *“oikos”* yang berarti rumah tangga, dan *“nomos”* yang berarti *“hukum”*. Karena itu, menurut Russeau *“only the wise and legitimate government of the house for the common good of the whole family. The meaning of the term was then extended to the government of that great family, the state.* Bahkan lebih jauh, Per Krussel dan Jose Victor Tios Rull mengemukakan, terdapat keterkaitan yang erat antara pertumbuhan ekonomi dengan proses-proses berdemokrasi dan berkonstitusi.<sup>179</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi dari Negara Indonesia. Menurut Henc Van Maarseveen dan Ger Van Der Tang, konstitusi tidak sekedar *as legal document* (sebagai dokumen-dokumen hukum) saja, melainkan *as a politico-legal* (sebagai dokumen-dokumen hukum politik).

A. Hammid S. Attamimi mengemukakan pentingnya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan Negara itu harus dijalankan. Dengan demikian, maka Undang-Undang Dasar merupakan *“the basic of the national legal order”*, oleh karenanya dalam setiap Negara akan ditemukan suatu

---

<sup>179</sup> Jimly Assidique, *“Konstitusi Ekonomi”*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas 2010, hlm. 11.

Undang-Undang Dasar baik berupa “*single document*” atau “*multi document*”. Sebagai “*the basic of the national legal order*”, maka ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar akan menjadi sumber acuan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan Negara yang kedudukannya lebih rendah dari Undang-Undang Dasar.<sup>180</sup>

Pasal 33 ayat (4) perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyatakan dengan tegas bahwa:

*“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”.*

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (4) tersebut, maka dapat dijabarkan unsur-unsur yang terdapat dalam penyelenggaraan perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi. Unsur-unsur yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Adanya prinsip kebersamaan;
2. Adanya prinsip efisiensi berkeadilan;
3. Adanya prinsip berkelanjutan;
4. Adanya prinsip berwawasan lingkungan;
5. Adanya prinsip kemandirian; dan
6. Menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

---

<sup>180</sup> A. Hamid Attamimi, “Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)”, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.

Dari unsur tersebut, dapatlah dipahami bahwa penyelenggaraan perekonomian nasional tentunya harus berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan mengandung 6 (enam) prinsip utama. Demokrasi ekonomi merupakan konsep yang digagas oleh para pendiri Negara Indonesia (*founding fathers*) untuk menemukan sebuah bentuk perekonomian yang tepat dan sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia. Penerapan dari konsep ini masih terus dicari dan dikembangkan bentuknya hingga saat ini, karena tidak mudah membentuk suatu sistem perekonomian yang khas Indonesia namun tetap sesuai dengan perkembangan zaman.

Menurut Sritua Juoro Arif, menilai bahwa demokrasi ekonomi mengandung konsekuensi moral, tetapi secara khusus disoroti sebagai bentuk perpaduan antara politik, ekonomi, dan moral kultural, sistem politik, ekonomi, dan moral kultural bekerja secara dinamis, seimbang, dan tidak saling mensubordinasikan sehingga masing-masing berinteraksi secara baik.<sup>181</sup> Sekaitan dengan pandangan para ahli sebelumnya, maka dalam rangka mewujudkan demokrasi ekonomi tersebut, maka salah satu upaya yang ditempuh adalah perlu membentuk suatu Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah

---

<sup>181</sup> Sritua Juoro Arif, "Teori dan Kebijakan Pembangunan", Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 1998.

Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya di Kabupaten Donggala.

Selanjutnya dalam perspektif otonomi dan tugas pembantuan, ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa:

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi tersebut dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala merupakan Kabupaten yang juga merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam menjalankan pemerintahan daerah, berdasarkan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Kabupaten Donggala mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa: *“Pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.*

Sebagaimana telah dipaparkan pada sub bahasan sebelumnya bahwa untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, maka Pemerintah Kabupaten Donggala berhak

menetapkan Peraturan Daerah. Selain itu, dalam pembentukan peraturan daerah aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengacu deskripsi diatas, maka secara konklutif Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dicantumkan sebagai salah satu dasar hukum pada konsideran “*mengingat*” Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya sebagai dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perda) sebagaimana penegasan pada angka 39 dalam Lampiran II



Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menegaskan bahwa:

*“Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah”.*

**2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387).**

Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan umum angka 3 Undang-Undang tentang Keuangan Negara berkaitan dengan pengertian dan ruang lingkup Keuangan Negara, dijelaskan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki Negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah

Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan Negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan.<sup>182</sup>

Definisi/batasan pengertian “*Keuangan Negara*” dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, adalah:

*“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.*

---

<sup>182</sup> Penjelasan Umum Angka 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Bertalian dengan Keuangan Negara, maka perlu kiranya ada pendapatan daerah yang merupakan unsur terkecil kesatuan pemerintah daerah. Pasal 1 angka 11 menegaskan bahwa: *“penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah”*. Mengenai pendapatan daerah dijelaskan pada Pasal 1 angka 15 bahwa: *“pendapatan daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih”*. Salah satu pendapatan daerah adalah bersumber dari pendapatan Asli Daerah salah satunya melalui Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan yaitu melalui Badan Usaha Milik Daerah.

Mengacu pada ketentuan tersebut, maka dapat dipahami bahwa setiap pendirian perusahaan daerah harus disahkan melalui Peraturan Daerah. Dengan demikian, pendirian BUMD yang didalamnya nanti mencakup BUMD berbentuk Perseroan Daerah, harus didirikan dengan Peraturan Daerah. Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 2 Undang-Undang tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi sebagai berikut:

| <b>Pasal 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;</i></li><li><i>b. kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga;</i></li><li><i>c. penerimaan Negara;</i></li></ul> |

- d. pengeluaran Negara;
- e. penerimaan Daerah;
- f. pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hal lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

**Penjelasan**

*Huruf a*

*Cukup jelas.*

*Huruf b*

*Cukup jelas.*

*Huruf c*

*Cukup jelas.*

*Huruf d*

*Cukup jelas.*

*Huruf e*

*Cukup jelas.*

*Huruf f*

*Cukup jelas.*

*Huruf g*

*Cukup jelas.*

*Huruf h*

*Cukup jelas.*

*Huruf i*

*Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan Negara/daerah.*

Menyangkut pengelolaan Keuangan Negara, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang ini, Keuangan Negara hendaknya dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung

jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Kekuasaan atas pengelolaan Keuangan Negara tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) huruf c diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Adapun kekuasaan atas pengelolaan keuangan Negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 adalah digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan tersebut, setiap tahunnya disusun APBN dan APBD.

Ketentuan dalam Pasal 3, Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-Undang tentang Keuangan Negara dimaksud, selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Pasal 3</b>                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) <i>Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.</i> |
| (2) <i>APBN, Perubahan APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang.</i>                                                                                    |
| (3) <i>APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.</i>                                                                                 |
| (4) <i>APBN/APBD mempunyai fungsi otoritas, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.</i>                                                                                            |
| (5) <i>Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban Negara dalam tahun anggaran</i>                                                                                           |

- yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.
- (6) Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
- (7) Surplus penerimaan Negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran Negara/daerah tahun anggaran berikutnya.
- (8) Penggunaan surplus penerimaan Negara/daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD.

#### **Penjelasan**

##### **Ayat (1)**

Setiap penyelenggaraan Negara wajib mengelola keuangan Negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pengelolaan dimaksud dalam ayat ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

##### **Ayat (2)**

Cukup jelas

##### **Ayat (3)**

Cukup jelas

##### **Ayat (4)**

Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran Negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran Negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran Negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran Negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran Negara harus memperhatikan rasa keadilan dan

kepatutan.

Fungsi stabilitas mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

#### **Pasal 6**

(1) Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

(2) Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1):

- a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan;
- b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga atau Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian Negara/lembaga yang dipimpinnya;
- c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan Undang-Undang.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat ini meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus.

Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian Negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan Penerimaan Negara.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan asset dan piutang Negara.</p> <p>Ayat (2)</p> <p>Huruf a</p> <p>Cukup jelas.</p> <p>Huruf b</p> <p>Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan lembaga adalah lembaga negara dan lembaga pemerintah nonkementerian Negara.</p> <p>Di lingkungan lembaga Negara, yang dimaksud dengan pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan lembaga yang bersangkutan.</p> <p>Huruf c</p> <p>Cukup jelas.</p> <p>Huruf d</p> <p>Cukup jelas.</p> |                                                                                                                                                          |
| <b>Pasal 7</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                          |
| (1)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Kekuasaan atas pengelolaan keuangan Negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara.                                                                    |
| (2)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setiap tahun disusun APBN dan APBD. |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                          |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                          |

Berkaitan dengan penyusunan dan/atau pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, ketentuan mengenai pinjaman/hibah/penyertaan modal oleh Pemerintah kepada perusahaan negara/daerah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara



eksplisit diatur dalam Pasal 24 ayat (1). Adapun ketentuan dalam Pasal 24 dimaksud selengkapnya menyebutkan bahwa:

| <b>Pasal 24</b>   |                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)               | <i>Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan Negara/daerah.</i>                                                                               |
| (2)               | <i>Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.</i>                                                     |
| (3)               | <i>Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan Negara.</i>                                                                                                                               |
| (4)               | <i>Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.</i>                                                                                                                       |
| (5)               | <i>Pemerintah pusat dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan Negara setelah mendapat persetujuan DPR.</i>                                                                                         |
| (6)               | <i>Pemerintah daerah dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.</i>                                                                                       |
| (7)               | <i>Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.</i> |
| <b>Penjelasan</b> |                                                                                                                                                                                                                    |
| Ayat (1)          | <i>Pemerintah wajib menyampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah yang telah ditandatangani.</i>                                                                  |
| Ayat (2)          | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                |
| Ayat (3)          | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                |
| Ayat (4)          | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                |
| Ayat (5)          | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                |
| Ayat (6)          | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                |
| Ayat (7)          | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                |

Mempelajari dan mencermati beberapa ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara ini, maka substansi materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya hendaknya diselaraskan (sinkronisasi) dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara utamanya berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara sesuai dengan kaidah-kaidah pengelolaan keuangan Negara yakni dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan guna menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Penyelarasan (sinkronisasi/harmoniasi) perlu dilakukan karena berkaitan dengan asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan pandangan *Stufenbau theory* bahwa Peraturan Perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan

*groundnorm* (norma dasar) bagi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

**3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);**

Sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka 2 bahwa Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan Negara. Dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa:<sup>183</sup>

*“Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”.*

Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan Negara, kewenangan pejabat perbendaharaan Negara, pelaksana pendapatan dan belanja Negara/daerah, pengelola uang Negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang Negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik Negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian

---

<sup>183</sup> Lihat ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

kerugian Negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam suatu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Demikian pula Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran. Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu.

Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>184</sup> Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 menegaskan bahwa Perbendaharaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

| <b>Pasal 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Perbendaharaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1, meliputi:</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja Negara;</i></li><li><i>b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;</i></li><li><i>c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran Negara;</i></li><li><i>d. Pelaksanaan dan penerimaan dan pengeluaran daerah;</i></li><li><i>e. Pengelolaan kas;</i></li><li><i>f. Pengelolaan piutang dan utang Negara/daerah;</i></li><li><i>g. Pengelolaan investasi dan barang milik Negara/daerah;</i></li><li><i>h. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan Negara/daerah;</i></li><li><i>i. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;</i></li><li><i>j. Penyelesaian kerugian Negara/daerah;</i></li><li><i>k. Pengelolaan Badan Layanan Umum;</i></li></ul> |

<sup>184</sup> Penjelasan Umum Angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

- |                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>l. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                   |
|-------------------|
| <b>Penjelasan</b> |
|-------------------|

|                    |
|--------------------|
| <i>Cukup jelas</i> |
|--------------------|

Sehubungan dengan APBD maka sangat erat kaitannya dengan keuangan daerah otonom. Sehingga segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan pemasukan dan pengeluaran daerah otonom harus dirumuskan terlebih dahulu melalui Peraturan Daerah, termasuk pendapatan daerah lainnya yang sah dari Badan Usaha Milik Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (2) yang menegaskan bahwa *“Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah”*. Adapun ketentuan dalam Pasal 3 selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

|                |
|----------------|
| <b>Pasal 3</b> |
|----------------|

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li><i>(1) Undang-Undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran Negara.</i></li><li><i>(2) Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.</i></li><li><i>(3) Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.</i></li><li><i>(4) Semua pengeluaran Negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN.</i></li><li><i>(5) Semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah, dibiayai dengan APBD.</i></li><li><i>(6) Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya</i></li></ul> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>mendesak dan/atau tidak terduga disediakan dalam bagian anggaran tersendiri yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.</i></p> <p><i>(7) Kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p><i>Ayat (1)<br/>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (2)<br/>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (3)<br/>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (4)<br/>Program Pemerintah Pusat dimaksud diusulkan di dalam Rancangan Undang-Undang tentang APBN serta disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan Negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan Negara dengan berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.</i></p> <p><i>Ayat (5)<br/>Program Pemerintah Daerah dimaksud diusulkan di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD serta disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan daerah dengan berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.</i></p> <p><i>Ayat (6)<br/>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (7)<br/>Denda dan/atau bunga dimaksud dapat dikenakan kepada kedua belah pihak.</i></p> |

Bertalian dengan pengelolaan investasi, dalam Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara ditegaskan dalam Pasal 41 yang selengkapnya menyebutkan bahwa:

|                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 41</b>                                                                                                         |
| <p><i>(1) Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau</i></p> |

|                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>manfaat lainnya.</i>                                                                                                    |
| <i>(2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.</i> |
| <i>(3) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.</i>                                |
| <i>(4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan Negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.</i>  |
| <i>(5) Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan Negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.</i>     |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                          |
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                        |

Mempelajari dan mencermati ketentuan dalam Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara sebagaimana tersaji diatas, dapat dipahami bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah pada perusahaan daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam hubungannya dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, Penyertaan Modal Daerah yang ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor dalam rangka pendirian BUMD perlu dirumuskan dalam Konsep Awal Rancangan Peraturan Daerah berkenaan.

- 4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4756)**



**sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);**

Perseroan Terbatas atau dalam bahasa Belanda *naamloze vennootschap*, dalam bahasa Inggris *company limited by shares* adalah suatu badan hukum untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri dari saham-saham, yang pemiliknya memiliki bagian sebanyak saham yang dimilikinya.<sup>185</sup>

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang merupakan pengganti dan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang dipandang tidak lagi memenuhi perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat karena keadaan ekonomi serta kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi sudah berkembang demikian pesat khususnya pada era globalisasi. Disamping itu, meningkatnya tuntutan masyarakat akan layanan yang cepat, kepastian hukum serta tuntutan akan pengembangan dunia usaha yang sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik

---

<sup>185</sup> Abdul R. Saliman, “Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori dan Contoh Kasus”, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2011 hlm. 105.

(*good corporate governance*) menuntut penyempurnaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Sebagaimana penjelasan umum Undang-Undang Perseroan Terbatas, substansi materi dalam Undang-Undang ini telah mengakomodir berbagai ketentuan mengenai Perseroan, baik berupa penambahan ketentuan baru, perbaikan penyempurnaan, maupun mempertahankan ketentuan lama yang dinilai masih relevan. Untuk lebih memperjelas hakikat Perseroan, di dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa 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 ini serta peraturan pelaksanaannya”.*

Mencermati pengertian Perseroan tersebut, terdapat beberapa unsur dalam lingkup Perseroan Terbatas yakni: Perseroan Terbatas merupakan badan hukum, Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal, Perseroan Terbatas didirikan berdasarkan perjanjian, Perseroan Terbatas melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang terbagi dalam saham-saham.

Dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat untuk memperoleh layanan yang cepat, Undang-Undang ini mengatur tata cara:

1. Pengajuan permohonan dan pemberian pengesahan status badan hukum;

2. Pengajuan permohonan dan pemberian persetujuan perubahan anggaran dasar;
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 di samping tetap dimungkinkan menggunakan sistem manual dalam keadaan tertentu.

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

Undang-Undang ini juga memperjelas dan mempertegas tugas dan tanggung jawab Direksi dan Dewan Komisaris. Undang-Undang ini mengatur pula mengenai komisaris independen dan

komisaris utusan. Mengenai struktur modal Perseroan tetap sama, yaitu terdiri atas modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor. Namun modal dasar Perseroan diubah menjadi paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), sedangkan kewajiban penyetoran atas modal yang ditempatkan harus penuh. Sedangkan khusus mengenai penggunaan laba, Undang-Undang ini menegaskan bahwa Perseroan dapat membagi laba dan menyisihkan cadangan wajib apabila Perseroan mempunyai saldo laba positif.

Hal lain yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah adanya penegasan ketentuan mengenai pembubaran, likuidasi, dan berakhirnya status badan hukum Perseroan dengan memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang tentang kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 339 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, bahwa:

*“Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas”.*

Terhadap hal tersebut, maka dalam kaitannya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala dan Investasi Modal Saham Pada Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas yang nantinya menjadi pedoman dalam pendirian dan investasi modal saham pada BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah di Kabupaten Donggala perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi dengan Peraturan Perundang-undangan terkait, utamanya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 339 ayat (2) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Beberapa substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yang perlu disinkronisasi/harmonisasikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas ini, meliputi:

**a) Syarat pendirian**

Pendirian Perseroan Terbatas dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang diatur dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 14. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas, disebutkan bahwa: *“Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam “bahasa indonesia”.* Pada saat didirikan setiap pendiri perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan. Kemudian berdasarkan Pasal 7 ayat (7), disebutkan bahwa *“Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih, tidak berlaku bagi:*

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki Negara;*
- b. Badan Usaha Milik Daerah;*
- c. Badan Usaha Milik Desa;*
- d. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjamin, lembaga penyimpanan dan penyelesaian dan lembaga lainnya yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal;*
- e. Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.*

Sebagai badan hukum, maka pendirian perseroan harus memenuhi syarat antara lain:

- (1) Didirikan oleh dua orang atau lebih (kecuali BUMN).
- (2) Setiap pendiri wajib mengambil bagian saham.
- (3) Modal dasar paling sedikit Rp.50.000.000,- yang terdiri atas seluruh nilai nominal saham.
- (4) Minimal paling sedikit 25% dari modal dasar telah ditetapkan dan disetor penuh.

- (5) Dalam pembuatan akta pendirian, pendiri dapat diwakili oleh orang lain berdasarkan surat kuasa.
- (6) Didirikan dengan akta notaris dalam bahasa Indonesia, yang memuat Anggaran Dasar.
- (7) Didaftarkan dalam daftar perusahaan paling lama 30 hari (Pasal 21 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas)
- (8) Pengesahan oleh Menteri Hukum dan HAM.
- (9) Pencatatan dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara (Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).

Adapun beberapa ketentuan mengenai pendirian Perseroan Terbatas yang tersebar dalam sejumlah Pasal dimaksud selengkapnya dapat dicermati lebih lanjut sebagai berikut:

| <b>Pasal 7</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)            | <i>Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| (2)            | <i>Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| (3)            | <i>Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam rangka Peleburan.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| (4)            | <i>Perseroan memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan kepada Menteri dan mendapatkan bukti pendaftaran.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| (5)            | <i>Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut, pemegang saham yang bersangkutan wajib:</i> <ol style="list-style-type: none"><li><i>a. mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain; atau</i></li><li><i>b. Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain.</i></li></ol> |
| (6)            | <i>Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang:</i> <ol style="list-style-type: none"><li><i>a. pemegang saham bertanggung jawab secara</i></li></ol>                                                                                                                                                                                         |

- pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan; dan
- b. atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut.
- (7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:
- Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara;
  - Badan Usaha Milik Daerah;
  - Badan Usaha Milik Desa;
  - Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sesuai dengan Undang-Undang tentang Pasar Modal; atau
  - Perseroan yang memenuhi kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.
- (8) Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (7) huruf e merupakan Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.

#### **Penjelasan**

##### **Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan "orang" adalah orang perseorangan, baik warga negara Indonesia maupun asing atau badan hukum Indonesia atau asing. Ketentuan dalam ayat ini menegaskan prinsip yang berlaku berdasarkan undang-undang ini bahwa pada dasarnya sebagai badan hukum, Perseroan didirikan berdasarkan perjanjian, karena itu mempunyai lebih dari 1 (satu) orang pemegang saham.

##### **Ayat (2)**

Cukup jelas

##### **Ayat (3)**

Dalam hal Peleburan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan yang meleburkan diri masuk menjadi modal Perseroan hasil Peleburan dan pendiri tidak mengambil bagian saham sehingga pendiri dari Perseroan hasil Peleburan adalah Perseroan yang meleburkan diri dan nama pemegang saham dari Perseroan hasil Peleburan adalah nama pemegang saham dari Perseroan yang meleburkan diri.

##### **Ayat (4)**

Cukup jelas.



**Ayat (5)**

Cukup jelas.

**Ayat (6)**

Perikatan dan kerugian Perseroan yang menjadi tanggung jawab pribadi pemegang saham adalah perikatan dan kerugian yang terjadi setelah lewat waktu 6 (enam) bulan tersebut. Yang dimaksud dengan "pihak yang berkepentingan" adalah kejaksaan untuk kepentingan umum, pemegang saham, Direksi, Dewan Komisaris, karyawan Perseroan, kreditor, dan atau pemangku kepentingan (stakeholder) lainnya.

**Ayat (7)**

Karena status dan karakteristik yang khusus, persyaratan jumlah pendiri bagi Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat ini diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri.

**Huruf a**

Yang dimaksud dengan "persero" adalah badan usaha milik negara yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam undang-undang tentang badan usaha milik negara.

**Huruf b**

Cukup jelas.

**Pasal 8**

- (1) Akta pendirian memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian Perseroan.
- (2) Keterangan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat sekurang-kurangnya:
  - a. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal dan kewarganegaraan pendiri perseorangan, atau nama, tempat kedudukan dan alamat lengkap serta nomor dan tanggal keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum dari pendiri Perseroan;
  - b. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, kewarganegaraan anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang pertama kali diangkat;
  - c. nama pemegang saham yang telah mengambil bagian saham, rincian jumlah saham, dan nilai nominal saham yang telah ditempatkan dan disetor.
- (3) Dalam pembuatan akta pendirian, pendiri dapat diwakili oleh orang lain berdasarkan surat kuasa.

**Penjelasan**

Ayat (1)

*Cukup jelas.*

Ayat (2)

*Huruf a*

*Dalam mendirikan Perseroan diperlukan kejelasan mengenai kewarganegaraan pendiri. Pada dasarnya badan hukum Indonesia yang berbentuk Perseroan didirikan oleh warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia. Namun, kepada warga Negara asing atau badan hukum asing diberikan kesempatan untuk mendirikan badan hukum Indonesia yang berbentuk Perseroan sepanjang undang-undang yang mengatur bidang usaha Perseroan tersebut memungkinkan, atau pendirian Perseroan tersebut diatur dengan undang-undang tersendiri.*

*Dalam hal pendiri adalah badan hukum asing, nomor dan tanggal pengesahan badan hukum pendiri adalah dokumen yang sejenis dengan itu, antara lain certificate of incorporation.*

*Dalam hal pendiri adalah badan hukum Negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.*

*Huruf b*

*Cukup jelas.*

*Huruf c*

*Yang dimaksud dengan “mengambil bagian saham” adalah jumlah saham yang diambil oleh pemegang saham pada saat pendirian Perseroan.*

*Apabila ada penyeteroran yang melebihi nilai nominal sehingga menimbulkan selisih antara nilai yang sebenarnya dibayar dengan nilai nominal, selisih tersebut dicatat dalam laporan keuangan sebagai agio.*

Ayat (3)

*Cukup jelas.*

Menyangkut pengajuan permohonan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara

elektronik kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk memperoleh Keputusan Menteri mengenai Pengesahan badan hukum Perseroan, selengkapnya dapat dicermati dalam rumusan Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, sebagai berikut:

| <b>Pasal 9</b>    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)               | Untuk memperoleh Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4), pendiri bersama-sama mengajukan permohonan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri dengan mengisi format isian yang memuat sekurang-kurangnya:<br>a. Nama dan tempat kedudukan Perseroan;<br>b. Jangka waktu berdirinya Perseroan;<br>c. Maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;<br>d. Jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor;<br>e. Alamat lengkap Perseroan. |
| (2)               | Pengisian format isian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didahului dengan pengajuan nama Perseroan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| (3)               | Dalam hal pendiri tidak mengajukan sendiri permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pendiri hanya dapat memberi kuasa kepada notaris.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| (4)               | Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan dan pemakaian nama Perseroan diatur dengan Peraturan Pemerintah.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Penjelasan</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Ayat (1)          | Yang dimaksud dengan “jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum” adalah jenis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam proses pengesahan badan hukum Perseroan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ayat (2)          | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Ayat (3)          | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Ayat (4)          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Cukup jelas.

**Pasal 10**

- (1) Permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) harus diajukan kepada Menteri paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal akta pendirian ditandatangani, dilengkapi keterangan mengenai dokumen pendukung.
- (2) Ketentuan mengenai dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.
- (3) Apabila format isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dan keterangan mengenai dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Menteri langsung menyatakan tidak keberatan atas permohonan yang bersangkutan secara elektronik.
- (4) Apabila format isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dan keterangan mengenai dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Menteri langsung memberitahukan penolakan beserta alasannya kepada pemohon secara elektronik.
- (5) Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pernyataan tidak keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pemohon yang bersangkutan wajib menyampaikan secara fisik surat permohonan yang dilampiri dokumen pendukung.
- (6) Apabila semua persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dipenuhi secara lengkap, paling lambat 14 (empat belas) hari, Menteri menerbitkan keputusan tentang pengesahan badan hukum Perseroan yang ditandatangani secara elektronik.
- (7) Apabila persyaratan tentang jangka waktu dan kelengkapan dokumen pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak dipenuhi, Menteri langsung memberitahukan hal tersebut kepada pemohon secara elektronik, dan pernyataan tidak keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi gugur.
- (8) Dalam hal pernyataan tidak keberatan gugur, pemohon sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan kembali permohonan untuk memperoleh

Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1).

(9) Dalam hal permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri tidak diajukan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akta pendirian menjadi batal sejak lewatnya jangka waktu tersebut dan Perseroan yang belum memperoleh status badan hukum bubar karena hukum dan pemberesannya dilakukan oleh pendiri.

(10) Ketentuan jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi permohonan pengajuan kembali.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “langsung” dalam ketentuan ini adalah pada saat yang bersamaan dengan saat pengajuan permohonan diterima.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Yang dimaksud dengan “tanda tangan secara elektronik” adalah tanda tangan yang dilekatkan atau disertakan pada data elektronik oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan keotentikan data yang berupa gambar elektronik dari tanda tangan pejabat yang berwenang tersebut yang dibuat melalui media computer.

Ayat (7)

Lihat penjelasan ayat (3)

Ayat (8)

Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat ini tidak dikenakan biaya tambahan.

Ayat (9)

Cukup jelas.

Ayat (10)

Cukup jelas.

Bertalian dengan Anggaran Dasar dan Perubahan Anggaran Dasar Perseroan Terbatas secara eksplisit diatur dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 28 Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas yang selengkapanya dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Pasal 15</b>   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)               | Anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) memuat sekurang-kurangnya:<br>a. nama dan tempat kedudukan Perseroan;<br>b. maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;<br>c. jangka waktu berdirinya Perseroan;<br>d. besarnya jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor;<br>e. jumlah saham, klasifikasi saham apabila ada berikut jumlah saham untuk tiap klasifikasi, hak-hak yang melekat pada setiap saham, dan nilai nominal setiap saham;<br>f. nama jabatan dan jumlah anggota Direksi dan Dewan Komisaris;<br>g. penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;<br>h. tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Direksi dan Dewan Komisaris;<br>i. tata cara penggunaan laba dan pembagian dividen. |
| (2)               | Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) anggaran dasar dapat juga memuat ketentuan lain yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| (3)               | Anggaran dasar tidak boleh memuat:<br>a. Ketentuan tentang penerimaan bunga tetap atas saham; dan<br>b. Ketentuan tentang pemberian manfaat pribadi kepada pendiri atau pihak lain.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Penjelasan</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Ayat (1)          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Huruf a           | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Huruf b           | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Huruf c

Lihat penjelasan Pasal 6.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Yang dimaksud dengan "tata cara pengangkatan" adalah termasuk prosedur pemilihan, antara lain pemilihan secara lisan atau dengan surat tertutup dan pemilihan calon secara perseorangan atau paket.

Huruf i

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

#### **Pasal 16**

- (1) Perseroan tidak boleh memakai nama yang:
  - a. telah dipakai secara sah oleh Perseroan lain atau sama pada pokoknya dengan nama Perseroan lain;
  - b. bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan;
  - c. sama atau mirip dengan nama lembaga Negara, lembaga pemerintah, atau lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
  - d. tidak sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan Perseroan saja tanpa nama diri;
  - e. terdiri atas sangka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang tidak membentuk kata; atau
  - f. mempunyai arti sebagai Perseroan, badan hukum, atau persekutuan perdata.
- (2) Nama Perseroan harus didahului dengan frase "Perseroan Terbatas" atau disingkat "PT".
- (3) Dalam hal Perseroan Terbuka selain berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pada akhir nama Perseroan ditambah kata singkatan "Tbk".
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemakaian nama Perseroan diatur dengan Peraturan Pemerintah.



| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ayat (1)                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Ayat (2)                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Ayat (3)                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Dalam hal tidak ada tulisan singkatan “Tbk”, berarti Perseroan itu berstatus tertutup.                                                                                                                                                                                                                        |
| Ayat (4)                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Pasal 17</b>                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| (1)                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Perseroan mempunyai tempat kedudukan di daerah kota atau kabupaten dalam wilayah negara Republik Indonesia yang ditentukan dalam anggaran dasar.                                                                                                                                                              |
| (2)                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat Perseroan.                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Ayat (1)                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Ketentuan pada ayat (1) tidak menutup kemungkinan Perseroan mempunyai tempat kedudukan di desa atau di kecamatan sepanjang anggaran dasar mencantumkan nama kota atau kabupaten dari desa dan kecamatan tersebut. Contoh: PT A bertempat kedudukan di desa Bojongsari, Kecamatan Pandaan, Kabupaten Pasuruan. |
| Ayat (2)                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Pasal 18</b>                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang dicantumkan dalam anggaran dasar Perseroan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Maksud dan tujuan merupakan usaha pokok Perseroan. Kegiatan usaha merupakan kegiatan yang dijalankan oleh Perseroan dalam rangka mencapai maksud dan tujuannya, yang harus dirinci secara jelas dalam anggaran dasar, dan rincian tersebut tidak boleh bertentangan dengan anggaran dasar. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Adapun ketentuan mengenai perubahan Anggaran dasar Perseroan Terbatas dapat dicermati pada beberapa Pasal berikut:



|                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 19</b>                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| (1)                                                                                                                                                                                                                                                            | Perubahan anggaran dasar ditetapkan dengan RUPS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| (2)                                                                                                                                                                                                                                                            | Acara mengenai perubahan anggaran dasar wajib dicantumkan dengan jelas dalam panggilan RUPS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Pasal 20</b>                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| (1)                                                                                                                                                                                                                                                            | Perubahan anggaran dasar perseroan yang telah dinyatakan pailit tidak dapat dilakukan. Kecuali dengan persetujuan kurator.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| (2)                                                                                                                                                                                                                                                            | Persetujuan kurator sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampirkan dalam permohonan persetujuan atau pemberitahuan perubahan anggaran dasar kepada Menteri.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Ayat (1)<br>Persetujuan kurator dilaksanakan sebelum pengambilan keputusan perubahan anggaran dasar. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan adanya penolakan oleh kurator sehingga berakibat keputusan perubahan anggaran dasar menjadi batal. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Ayat (2)<br>Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Pasal 21</b>                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| (1)                                                                                                                                                                                                                                                            | Perubahan anggaran dasar tertentu harus mendapat persetujuan Menteri.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| (2)                                                                                                                                                                                                                                                            | Perubahan anggaran dasar tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: <ul style="list-style-type: none"><li>a. Nama Perseroan dan/atau tempat kedudukan Perseroan;</li><li>b. Maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;</li><li>c. Jangka waktu berdirinya Perseroan;</li><li>d. Besarnya modal dasar;</li><li>e. Pengurangan modal ditempatkan dan disetor; dan/atau</li><li>f. Status Perseroan yang tertutup menjadi Perseroan Terbuka atau sebaliknya.</li></ul> |
| (3)                                                                                                                                                                                                                                                            | Perubahan anggaran dasar selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) cukup diberitahukan kepada Menteri.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| (4)                                                                                                                                                                                                                                                            | Perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dimuat atau dinyatakan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

dalam akta notaris dalam bahasa Indonesia.

- (5) Perubahan anggaran dasar yang tidak dimuat dalam akta berita acara rapat yang dibuat notaris harus dinyatakan dalam akta notaris paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal keputusan RUPS.
- (6) Perubahan anggaran dasar tidak boleh dinyatakan dalam akta notaris setelah lewat batas waktu 30 (tiga puluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (5).
- (7) Permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada Menteri, paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal akta notaris yang memuat perubahan anggaran dasar.
- (8) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) mutatis mutandis berlaku bagi pemberitahuan perubahan anggaran dasar kepada Menteri.
- (9) Setelah lewat batas waktu 30 (tiga puluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (7) permohonan persetujuan atau pemberitahuan perubahan anggaran dasar tidak dapat diajukan atau disampaikan kepada Menteri.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Lihat penjelasan Pasal 6

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Perubahan anggaran dasar dari status Perseroan yang ditutup yang tertutup menjadi Perseroan Terbuka atau sebaliknya meliputi perubahan seluruh ketentuan anggaran dasar sehingga persetujuan Menteri diberikan atas perubahan seluruh anggaran dasar tersebut.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Yang dimaksud dengan “harus dinyatakan dengan akta notaris” adalah harus dalam bentuk akta pernyataan keputusan rapat atau akta perubahan anggaran dasar.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)

Dalam hal permohonan tetap diajukan, Menteri wajib menolak permohonan atau pemberitahuan tersebut.

#### **Pasal 22**

- (1) Permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar mengenai perpanjangan jangka waktu berdirinya Perseroan sebagaimana ditetapkan dalam anggaran dasar harus diajukan kepada Menteri paling lambat 60 (enam puluh) hari sebelum jangka waktu berdirinya Perseroan berakhir.
- (2) Menteri memberikan persetujuan atas permohonan perpanjangan jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat pada tanggal terakhir berdirinya Perseroan.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Ketentuan pada ayat ini tidak mengurangi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (7).

Contoh: Perseroan didirikan untuk 50 (lima puluh) tahun dan akan berakhir pada tanggal 15 November 2007 sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) apabila jangka waktu berdirinya Perseroan akan diperpanjang, permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar mengenai perpanjangan jangka waktu tersebut harus sudah diajukan kepada Menteri paling lambat tanggal 15 September 2007.

Dalam hal RUPS telah mengambil keputusan untuk memperpanjang jangka waktu tersebut pada tanggal 1 Agustus 2007 dan telah dinyatakan dalam akta Notaris pada tanggal 7 Agustus 2007, pengajuan permohonan kepada Menteri harus diajukan paling lambat 7

September 2007.

Dalam hal RUPS untuk perpanjangan jangka waktu tersebut diadakan pada tanggal 20 Agustus 2007, perpanjangan jangka waktu tersebut harus dinyatakan dalam akta Notaris dan diajukan permohonannya kepada Menteri paling lambat pada tanggal 15 September 2007 sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1).

Ayat (2)

Cukup jelas.

#### **Pasal 23**

- (1) Perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) mulai berlaku sejak tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai persetujuan perubahan anggaran dasar.
- (2) Perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) mulai berlaku sejak tanggal diterbitkannya surat penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar oleh Menteri.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku dalam hal Undang-Undang ini menentukan lain.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “Undang-Undang ini menentukan lain” adalah, antara lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26 Undang-Undang ini yang mengatur adanya persyaratan yang harus dipenuhi sebelum berlakunya Keputusan Menteri atau adanya tanggal kemudian yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri, yang memuat syarat tunda yang harus dipenuhi lebih dahulu atau tanggal kemudian.

#### **b) Harta Kekayaan dan Modal Perseroan**

Perseroan memiliki harta kekayaan yang terpisahkan dari harta kekayaan pribadi organ perseroan dan tercantum dalam

anggaran dasar. Modal dasar perseroan terdiri atas seluruh nominal saham. Ketentuan mengenai modal Perseroan diatur dalam Bab III Pasal 31 sampai dengan Pasal 62 Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas.

Modal minimal adalah Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) atau Undang-Undang yang mengatur kegiatan usaha tertentu dapat menentukan jumlah minimum modal Perseroan yang lebih besar daripada ketentuan modal dasar untuk usaha perbankan, perasuransian atau ekspedisi muatan pengangkutan (*freight forwarding*). Kemudian minimal 25 % dari modal dasar harus ditempatkan dan disetor penuh yang mana dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah.

Adapun pengaturan terkait modal dasar Perseroan, selengkapny dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Pasal 31</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) <i>Modal dasar Perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham.</i></p> <p>(2) <i>Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menutup kemungkinan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal mengatur modal Perseroan terdiri atas saham tanpa nilai nominal.</i></p>                                                                          |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p><i>Cukup jelas.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Pasal 32</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>(1) <i>Modal dasar Perseroan paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).</i></p> <p>(2) <i>Undang-Undang yang mengatur kegiatan usaha tertentu dapat menentukan jumlah minimum modal Perseroan yang lebih besar daripada ketentuan modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</i></p> <p>(3) <i>Perubahan besarnya modal dasar sebagaimana</i></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>Ayat (1)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (2)<br/>Yang dimaksud dengan “kegiatan usaha tertentu”, antara lain usaha perbankan, asuransi, atau freight forwarding.</p> <p>Ayat (3)<br/>Ketentuan pada ayat ini diperlukan untuk mengantisipasi perubahan keadaan perekonomian.</p>                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Pasal 33</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>(1) Paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 harus ditempatkan dan disetor penuh.</p> <p>(2) Modal ditempatkan dan disetor penuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah.</p> <p>(3) Pengeluaran saham lebih lanjut yang dilakukan setiap kali untuk menambah modal yang ditempatkan harus disetor penuh.</p>                                                                                       |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>Ayat (1)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (2)<br/>Yang dimaksud dengan “bukti penyetoran yang sah”, antara lain bukti setoran pemegang saham ke dalam rekening bank atas nama Perseroan, data dari laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan, atau neraca Perseroan yang ditandatangani oleh Direksi dan Dewan Komisaris.</p> <p>Ayat (3)<br/>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                 |
| <b>Pasal 34</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>(1) Penyetoran atas modal saham dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya.</p> <p>(2) Dalam hal penyetoran modal saham dilakukan dalam bentuk lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penilaian setoran modal saham ditentukan berdasarkan nilai wajar yang ditetapkan sesuai dengan harga pasar atau oleh ahli yang tidak terafiliasi dengan Perseroan.</p> <p>(3) Penyetoran saham dalam bentuk benda tidak bergerak harus diumumkan dalam 1 (satu) Surat Kabar atau</p> |

lebih, dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah akta pendirian ditandatangani atau setelah RUPS memutuskan penyetoran saham tersebut.

**Penjelasan**

**Ayat (1)**

Pada umumnya penyetoran saham adalah dalam bentuk uang. Namun, tidak ditutup kemungkinan penyetoran saham dalam bentuk lain, baik berupa benda berwujud maupun benda tidak berwujud, yang dapat dinilai dengan uang dan yang secara nyata telah diterima oleh Perseroan.

Penyetoran saham dalam bentuk lain selain uang harus disertai rincian yang menerangkan nilai atau harga, jenis atau macam, status, tempat kedudukan, dan lain-lain yang dianggap perlu demi kejelasan mengenai penyetoran tersebut.

**Ayat (2)**

Nilai wajar setoran modal saham ditentukan sesuai dengan nilai pasar. Jika nilai pasar tidak tersedia, nilai wajar ditentukan berdasarkan teknik penilaian yang paling sesuai dengan karakteristik setoran, berdasarkan informasi yang relevan dan terbaik.

Yang dimaksud dengan “ahli yang tidak terafiliasi” adalah ahli yang tidak mempunyai:

- a. Hubungan keluarga karena perkawinan atau keturunan sampai derajat kedua, baik secara horizontal maupun vertikal dengan pegawai, anggota Direksi, Dewan Komisaris, atau pemegang saham dari Perseroan;
- b. Hubungan dengan Perseroan karena adanya kesamaan satu atau lebih anggota Direksi atau Dewan Komisaris;
- c. Hubungan pengendalian dengan Perseroan baik langsung maupun tidak langsung; dan/atau
- d. Saham dalam Perseroan sebesar 20% (dua puluh persen) atau lebih.

**Ayat (3)**

Maksud diumumkankannya penyetoran saham dalam bentuk benda tidak bergerak dalam Surat Kabar, adalah agar diketahui umum dan memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk dapat mengajukan keberatan atas penyerahan benda tersebut sebagai setoran modal saham, misalnya ternyata diketahui benda tersebut bukan milik penyetor.



**Pasal 35**

- (1) Pemegang saham dan kreditor lainnya yang mempunyai tagihan terhadap Perseroan tidak dapat menggunakan hak tagihnya sebagai kompensasi kewajiban penyetoran atas harga saham yang telah diambilnya, kecuali disetujui oleh RUPS.
- (2) Hak tagih terhadap Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dapat dikompensasi dengan setoran saham adalah hak tagih atas tagihan terhadap Perseroan yang timbul karena:
  - a. Perseroan telah menerima uang atau penyerahan benda berwujud atau benda tidak berwujud yang dapat dinilai dengan uang;
  - b. pihak yang menjadi penanggung atau penjamin utang Perseroan telah membayar lunas utang Perseroan sebesar yang ditanggung atau dijamin; atau
  - c. Perseroan menjadi penanggung atau penjamin utang dari pihak ketiga dan Perseroan telah menerima manfaat berupa uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang langsung atau tidak langsung secara nyata telah diterima Perseroan.
- (3) Keputusan RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sah apabila dilakukan sesuai dengan ketentuan mengenai panggilan rapat, kuorum, dan jumlah suara untuk perubahan anggaran dasar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.

**Penjelasan**

**Ayat (1)**

Diperlukannya persetujuan RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat ini adalah untuk menegaskan bahwa hanya dengan persetujuan RUPS dapat dilakukan kompensasi karena dengan disetujuinya kompensasi, hak didahulukan pemegang saham lainnya untuk mengambil saham baru dengan sendirinya dilepaskan.

**Ayat (2)**

Berdasarkan ketentuan pada ayat ini, bunga dan denda yang terutang sekalipun telah jatuh waktu dan harus dibayar karena secara nyata tidak diterima oleh Perseroan, tidak dapat dikompensasikan sebagai setoran saham.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b



Yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah pihak yang menjadi penanggung atau penjamin utang Perseroan telah membayar lunas utang Perseroan sehingga mempunyai hak tagih terhadap Perseroan.

Huruf c

Yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah kewajiban pembayaran utang oleh Perseroan dalam kedudukannya sebagai penanggung atau penjamin menjadi hapus hak tagih kreditor dikompensasi dengan setoran saham yang dikeluarkan oleh Perseroan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

### **c) Organ Perseroan**

Berikutnya sebagaimana telah diketengahkan dan dibahas pada sub bahasan terdahulu bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, organ perseroan adalah rapat umum pemegang saham (RUPS), direksi dan dewan komisaris.

#### **(1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);**

Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam

Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar. RUPS dapat dilakukan jika dalam RUPS lebih dari seperdua bagian jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir dan diwakili, kecuali Undang-Undang dan Anggaran Dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih besar. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan eksklusif, adapun beberapa wewenang eksklusif RUPS yang ditetapkan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas antara lain sebagai berikut:

- (a) Penetapan perubahan anggaran dasar.
- (b) Penetapan perubahan modal.
- (c) Pemeriksaan, persetujuan, dan pengesahan laporan tahunan.
- (d) Penetapan penggunaan laba.
- (e) Pengangkatan dan pemberhentian direksi dan Dewan Komisaris.
- (f) Penetapan dan pemberhentian direksi dan Dewan Komisaris.
- (g) Penetapan mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.
- (h) Penetapan pembubaran perseroan.

Adapun beberapa ketentuan mengenai Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

menjadi Undang-Undang, selengkapnya dapat dicermati dalam rumusan Pasal-Pasal sebagai berikut:

| <b>Pasal 86</b>   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)               | <i>RUPS dapat dilangsungkan jika dalam RUPS lebih dari <math>\frac{1}{2}</math> (satu perdua) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili, kecuali Undang-Undang dan/atau anggaran dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih besar.</i>                                       |
| (2)               | <i>Dalam hal kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, dapat diadakan pemanggilan RUPS kedua.</i>                                                                                                                                                                                       |
| (3)               | <i>Dalam pemanggilan RUPS kedua harus disebutkan bahwa RUPS pertama telah dilangsungkan dan tidak mencapai kuorum.</i>                                                                                                                                                                                  |
| (4)               | <i>RUPS kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sah dan berhak mengambil keputusan jika dalam RUPS paling sedikit <math>\frac{1}{3}</math> (satu pertiga) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili, kecuali anggaran dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih besar.</i> |
| (5)               | <i>Dalam hal kuorum RUPS kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak tercapai, Perseroan dapat memohon kepada ketua pengadilan negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan Perseroan atas permohonan Perseroan agar ditetapkan kuorum untuk RUPS ketiga.</i>                               |
| (6)               | <i>Pemanggilan RUPS ketiga harus menyebutkan bahwa RUPS kedua telah dilangsungkan dan tidak mencapai kuorum dan RUPS ketiga akan dilangsungkan dengan kuorum yang telah ditetapkan oleh ketua pengadilan negeri.</i>                                                                                    |
| (7)               | <i>Penetapan ketua pengadilan negeri mengenai kuorum RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap.</i>                                                                                                                                                     |
| (8)               | <i>Pemanggilan RUPS kedua dan ketiga dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum RUPS kedua atau ketiga dilangsungkan.</i>                                                                                                                                                        |
| (9)               | <i>RUPS kedua dan ketiga dilangsungkan dalam jangka waktu paling cepat 10 (sepuluh) hari dan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari setelah RUPS yang mendahuluinya dilangsungkan.</i>                                                                                                                  |
| <b>Penjelasan</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ayat (1)          | <i>Penyimpangan atas ketentuan pada ayat ini hanya</i>                                                                                                                                                                                                                                                  |

dimungkinkan dalam hal yang ditentukan Undang-Undang ini. Anggaran dasar tidak boleh menentukan kuorum yang lebih kecil daripada kuorum yang ditentukan oleh Undang-Undang ini.

Ayat (2)

Dalam hal kuorum RUPS pertama tidak tercapai, rapat harus tetap dibuka dan kemudian ditutup dengan membuat notulen rapat yang menerangkan bahwa RUPS pertama tidak dapat dilanjutkan karena kuorum tidak tercapai dan selanjutnya dapat diadakan pemanggilan RUPS yang kedua.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Dalam hal kuorum RUPS kedua tidak tercapai, maka RUPS harus tetap dibuka dan kemudian ditutup dengan membuat notulen RUPS yang menerangkan bahwa RUPS kedua tidak dapat dilanjutkan karena kuorum tidak tercapai dan selanjutnya dapat diajukan permohonan kepada ketua pengadilan negeri untuk menetapkan kuorum RUPS ketiga.

Ayat (6)

Dalam hal ketua pengadilan negeri berhalangan, penetapan dilakukan oleh pejabat lain yang mewakili ketua.

Ayat (7)

Yang dimaksud dengan “bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap” adalah bahwa atas penetapan tersebut tidak dapat diajukan banding, kasasi, atau peninjauan kembali.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)

Cukup jelas.

#### **Pasal 87**

(1) Keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat.

(2) Dalam hal keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, keputusan adalah sah jika disetujui lebih dari <sup>1/2</sup> (satu perdua) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan kecuali Undang-Undang dan/atau anggaran dasar

|                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| menentukan bahwa keputusan adalah sah jika disetujui oleh jumlah suara setuju yang lebih besar. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Penjelasan</b>                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Ayat (1)                                                                                        | Yang dimaksud dengan “musyawarah untuk mufakat” adalah hasil kesepakatan yang disetujui oleh pemegang saham yang hadir atau diwakili dalam RUPS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Ayat (2)                                                                                        | Yang dimaksud dengan “disetujui lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian”, adalah bahwa usul dalam mata acara rapat harus disetujui lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) jumlah suara yang dikeluarkan. Jika terdapat 3 (tiga) usul atau calon dan tidak ada yang memperoleh suara lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian, pemungutan suara atas 2 (dua) usul atau calon yang mendapatkan suara terbanyak diulang sehingga salah satu usul atau calon mendapatkan suara lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian. |
| <b>Pasal 88</b>                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| (1)                                                                                             | RUPS untuk mengubah anggaran dasar dapat dilangsungkan jika dalam rapat paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.                                                                         |
| (2)                                                                                             | Dalam hal kuorum kehadiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, dapat diselenggarakan RUPS kedua.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| (3)                                                                                             | RUPS kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sah dan berhak mengambil keputusan jika dalam rapat paling sedikit $\frac{3}{5}$ (tiga perlima) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.                                              |
| (4)                                                                                             | Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9) mutatis mutandis berlaku bagi RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| (5)                                                                                             | Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) mengenai kuorum kehadiran dan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS berlaku juga bagi Perseroan Terbuka sepanjang tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

**Penjelasan**

Cukup jelas.

**Pasal 89**

- (1) RUPS untuk menyetujui Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan, pengajuan permohonan agar Perseroan dinyatakan pailit, perpanjangan jangka waktu berdirinya, dan pembubaran Perseroan dapat dilangsungkan jika dalam rapat paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.
- (2) Dalam hal kuorum kehadiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, dapat diadakan RUPS kedua.
- (3) RUPS kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sah dan berhak mengambil keputusan jika dalam rapat paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui oleh paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9) mutatis mutandis berlaku bagi RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) mengenai kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS berlaku juga bagi Perseroan Terbuka sepanjang tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

**Penjelasan**

Ayat (1)

*Cukup jelas.*

Ayat (2)

*Cukup jelas.*

Ayat (3)

*Yang dimaksud dengan “kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar” adalah lebih besar daripada yang ditetapkan pada ayat ini, tetapi tidak lebih besar daripada yang ditetapkan pada ayat (1).*

Ayat (4)

*Cukup jelas.*

Ayat (5)

*Cukup jelas.*

(2) Direksi;

Direksi adalah organ yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai ketentuan anggaran dasar (Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas). Pengangkatan anggota direksi dilakukan oleh RUPS dan untuk pertama kali dilakukan oleh pendiri dalam akta pendirian. Untuk perserian tertentu, wajib memiliki dua orang anggota direksi, perseroan tertentu tersebut adalah:

- (a) Perseroan yang kegiatan usahanya berkaitan dengan menghimpun dan atau mengelola dana masyarakat.



- (b) Perseroan yang menerbitkan surat pengakuan utang.
- (c) Perseroan terbuka.

Terhadap kegiatan-kegiatan tertentu, anggota Direksi tidak bisa dimintakan pertanggungjawaban apabila dapat membuktikan kesalahan dan kelalaiannya, telah melakukan kepengurusan dengan itikad baik, tidak mempunyai benturan kepentingan dan/atau telah mengambil tindakan pencegahan.

Adapun sejumlah ketentuan mengenai Direksi, selengkapnya dapat dicermati dalam sebaran Pasal berikut:

| <b>Pasal 92</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) <i>Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.</i></p> <p>(2) <i>Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.</i></p> <p>(3) <i>Direksi Perseroan terdiri atas 1 (satu) orang anggota Direksi atau lebih.</i></p> <p>(4) <i>Perseroan yang kegiatan usahanya berkaitan dengan menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat, Perseroan yang menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat, atau Perseroan Terbuka wajib mempunyai paling sedikit 2 (dua) orang anggota Direksi.</i></p> <p>(5) <i>Dalam hal Direksi terdiri atas 2 (dua) anggota Direksi atau lebih, pembagian tugas dan wewenang pengurusan di antara anggota Direksi ditetapkan berdasarkan keputusan RUPS.</i></p> <p>(6) <i>Dalam hal RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (5)</i></p> |



tidak menetapkan, pembagian tugas dan wewenang anggota Direksi ditetapkan berdasarkan keputusan Direksi.

#### **Penjelasan**

**Ayat (1)**

Ketentuan ini menugaskan Direksi untuk mengurus Perseroan yang, antara lain meliputi pengurusan sehari-hari dari Perseroan.

**Ayat (2)**

Yang dimaksud dengan “kebijakan yang dipandang tepat” adalah kebijakan yang antara lain didasarkan pada keahlian, peluang yang tersedia, dan kelaziman dalam dunia usaha yang sejenis.

**Ayat (3)**

Cukup jelas.

**Ayat (4)**

Cukup jelas.

**Ayat (5)**

Cukup jelas.

**Ayat (6)**

Direksi sebagai organ Perseroan yang melakukan pengurusan Perseroan memahami dengan jelas kebutuhan pengurus Perseroan. Oleh karena itu, apabila RUPS tidak menetapkan pembagian tugas dan wewenang anggota Direksi, sudah sewajarnya penetapan tersebut dilakukan oleh Direksi sendiri.

#### **Pasal 93**

(1) Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

(2) Ketentuan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mengurangi kemungkinan instansi teknis yang berwenang menetapkan persyaratan tambahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

(3) Pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan surat yang disimpan oleh Perseroan.

| Penjelasan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Ayat (1)</b><br/>Jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak yang bersangkutan dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap telah menyebabkan Perseroan pailit atau apabila dihukum terhitung sejak selesai menjalani hukuman.</p> <p>Huruf a<br/>Cukup jelas.</p> <p>Huruf b<br/>Cukup jelas.</p> <p>Huruf c<br/>Yang dimaksud dengan “sektor keuangan”, antara lain lembaga keuangan bank dan nonbank, pasar modal, dan sektor lain yang berkaitan dengan penghimpunan dan pengelolaan dana masyarakat.</p> <p><b>Ayat (2)</b><br/>Cukup jelas.</p> <p><b>Ayat (3)</b><br/>Yang dimaksud dengan “surat” adalah surat pernyataan yang dibuat oleh calon anggota Direksi yang bersangkutan berkenaan dengan persyaratan ayat (1) dan surat dari instansi yang berwenang berkenaan dengan persyaratan ayat (2).</p> |
| Pasal 94                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>(1) Anggota Direksi diangkat oleh RUPS.</p> <p>(2) Untuk pertama kali pengangkatan anggota Direksi dilakukan oleh pendiri dalam akta pendirian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf b.</p> <p>(3) Anggota Direksi diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diangkat kembali.</p> <p>(4) Anggaran dasar mengatur tata cara pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Direksi dan dapat juga mengatur tentang tata cara pencalonan anggota Direksi.</p> <p>(5) Keputusan RUPS mengenai pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Direksi juga menetapkan saat mulai berlakunya pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian tersebut.</p> <p>(6) Dalam hal RUPS tidak menetapkan saat mulai berlakunya pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Direksi, pengangkatan,</p>                                   |

penggantian, dan pemberhentian anggota Direksi tersebut mulai berlaku sejak ditutupnya RUPS.

- (7) Dalam hal terjadi pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Direksi, Direksi wajib memberitahukan perubahan anggota Direksi kepada Menteri untuk dicatat dalam daftar Perseroan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal keputusan RUPS tersebut.
- (8) Dalam hal pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) belum dilakukan, Menteri menolak setiap permohonan yang diajukan atau pemberitahuan yang disampaikan kepada Menteri oleh Direksi yang belum tercatat dalam daftar Perseroan.
- (9) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) tidak termasuk pemberitahuan yang disampaikan oleh Direksi baru atas pengangkatan dirinya sendiri.

#### **Penjelasan**

##### **Ayat (1)**

Kewenangan RUPS tidak dapat dilimpahkan kepada organ Perseroan lainnya atau pihak lain.

##### **Ayat (2)**

Cukup jelas.

##### **Ayat (3)**

Persyaratan pengangkatan anggota Direksi untuk “jangka waktu tertentu”, dimaksudkan anggota Direksi yang telah berakhir masa jabatannya tidak dengan sendirinya meneruskan jabatannya semula, kecuali dengan pengangkatan kembali berdasarkan keputusan RUPS. Misalnya untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun atau 5 (lima) tahun sejak tanggal pengangkatan, maka sejak berakhirnya jangka waktu tersebut mantan anggota Direksi yang bersangkutan tidak berhak lagi bertindak untuk dan atas nama Perseroan, kecuali setelah diangkat kembali oleh RUPS.

##### **Ayat (4)**

Cukup jelas.

##### **Ayat (5)**

Cukup jelas.

##### **Ayat (6)**

Cukup jelas.

##### **Ayat (7)**

Yang dimaksud dengan “perubahan anggota Direksi” termasuk perubahan karena pengangkatan kembali anggota Direksi.

**Ayat (8)**

Yang dimaksud dengan “permohonan” adalah permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2).

Yang dimaksud dengan “pemberitahuan” adalah pemberitahuan perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) dan pemberitahuan tentang data Perseroan lainnya yang wajib diberitahukan kepada Menteri sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

**Ayat (9)**

Cukup jelas.

**Pasal 100**

**(1) Direksi Wajib:**

- a. membuat daftar pemegang saham, daftar khusus, risalah RUPS, dan risalah rapat Direksi;
- b. membuat laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 dan dokumen keuangan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Dokumen Perusahaan; dan
- c. memelihara seluruh daftar, risalah, dan dokumen keuangan Perseroan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b dan dokumen Perseroan lainnya.

**(2) Seluruh daftar, risalah, dokumen keuangan Perseroan, dan dokumen Perseroan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disimpan di tempat kedudukan Perseroan.**

**(3) Atas permohonan tertulis dari pemegang saham, Direksi memberi izin kepada pemegang saham untuk memeriksa daftar pemegang saham, daftar khusus, risalah RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan laporan tahunan, serta mendapatkan salinan risalah RUPS dan salinan laporan tahunan.**

**(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak menutup kemungkinan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal menentukan lain.**

**Penjelasan**

**Ayat (1)**

**Huruf a**

Daftar pemegang saham dan daftar khusus sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50.

Risalah RUPS dan risalah rapat Direksi memuat segala sesuatu yang dibicarakan dan diputuskan dalam setiap rapat.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “dokumen Perseroan lainnya”, antara lain risalah rapat Dewan Komisaris, perizinan Perseroan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

#### **Pasal 102**

- (1) Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk:
  - a. mengalihkan kekayaan Perseroan; atau
  - b. menjadikan jaminan utang kekayaan Perseroan; yang merupakan lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kekayaan bersih Perseroan dalam 1 (satu) transaksi atau lebih, baik yang berkaitan satu sama lain maupun tidak.
- (2) Transaksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah transaksi pengalihan kekayaan bersih Perseroan yang terjadi dalam jangka waktu 1 (satu) tahun buku atau jangka waktu yang lebih lama sebagaimana diatur dalam anggaran dasar Perseroan.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak berlaku terhadap tindakan pengalihan atau penjaminan kekayaan Perseroan yang dilakukan oleh Direksi sebagai pelaksanaan kegiatan usaha Perseroan sesuai dengan anggaran dasarnya.
- (4) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanpa persetujuan RUPS, tetap mengikat Perseroan sepanjang pihak lain dalam perbuatan hukum tersebut beritikad baik.
- (5) Ketentuan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang pengambilan keputusan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 mutatis mutandis berlaku bagi keputusan RUPS untuk menyetujui tindakan Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “kekayaan Perseroan” adalah

semua barang baik bergerak maupun tidak bergerak, baik berwujud maupun tidak berwujud, milik Perseroan.

Yang dimaksud dengan “dalam 1 (satu) transaksi atau lebih, baik yang berkaitan satu sama lain maupun tidak” adalah salah satu transaksi atau lebih yang secara kumulatif mengakibatkan dilampauinya ambang 50% (lima puluh persen).

Penilaian lebih dari 50% (lima puluh persen) kekayaan bersih didasarkan pada nilai buku sesuai neraca yang terakhir diserahkan RUPS.

Ayat (2)

Berbeda dari transaksi pengalihan kekayaan, tindakan transaksi penjaminan utang kekayaan Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak dibatasi jangka waktunya, tetapi harus diperhatikan adalah jumlah kekayaan Perseroan yang masih dalam jaminan dalam kurun waktu tertentu.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “tindakan pengalihan atau penjaminan kekayaan Perseroan, misalnya penjualan rumah oleh perusahaan real estate, penjualan surat berharga antarbank, dan penjualan barang dagangan (inventory) oleh perusahaan distribusi atau perusahaan dagang.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

### **Pasal 103**

Direksi dapat memberi kuasa tertulis kepada 1 (satu) orang karyawan Perseroan atau lebih atau kepada orang lain untuk dan atas nama Perseroan melakukan perbuatan hukum tertentu sebagaimana yang diuraikan dalam surat kuasa.

### **Penjelasan**

Yang dimaksud “kuasa” adalah kuasa khusus untuk perbuatan tertentu sebagaimana disebutkan dalam surat kuasa.

### **Pasal 104**

(1) Direksi tidak berwenang mengajukan permohonan pailit atas Perseroan sendiri kepada pengadilan niaga sebelum memperoleh persetujuan RUPS, dengan tidak mengurangi ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan



**Kewajiban Pembayaran Utang.**

- (2) Dalam hal kepailitan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terjadi karena kesalahan atau kelalaian Direksi dan harta pailit tidak cukup untuk membayar seluruh kewajiban Perseroan dalam kepailitan tersebut, setiap anggota Direksi secara tanggung renteng bertanggung jawab atas seluruh kewajiban yang tidak terlunasi dari harta pailit tersebut.
- (3) Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku juga bagi anggota Direksi yang salah atau lalai yang pernah menjabat sebagai anggota Direksi dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan.
- (4) Anggota Direksi tidak bertanggungjawab atas kepailitan Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) apabila dapat membuktikan:
  - a. kepailitan tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
  - b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik, kehati-hatian, dan penuh tanggungjawab untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
  - c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang dilakukan; dan
  - d. telah mengambil tindakan untuk mencegah terjadinya kepailitan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) berlaku juga bagi Direksi dari Perseroan yang dinyatakan pailit berdasarkan gugatan pihak ketiga.

**Penjelasan**

Untuk membuktikan kesalahan atau kelalaian Direksi, gugatan diajukan ke pengadilan niaga sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

**(3) Dewan Komisaris;**

Dewan Komisaris adalah organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan khusus sesuai Anggaran Dasar serta memberikan nasihat

kepada Direksi. Fungsi komisaris dalam perseroan adalah mengawasi dan memberikan nasihat kepada direksi, agar perusahaan tidak melakukan perbuatan melanggar hukum yang merugikan perseroan, *shareholder* dan *stakeholder*. Fungsi-fungsi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

(a) Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan perusahaan dalam beberapa bidang antara lain terdiri dari audit keuangan, audit organisasi, dan audit personalia.

(b) Fungsi Penasihat

Dewan komisaris dalam fungsi penasehat ini dapat memberikan nasihat berkaitan dengan pembuatan atau pelaksanaan agenda program demi kemajuan perusahaan dan *good corporate Governance*.

Adapun beberapa ketentuan mengenai Dewan Komisaris dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:



**Pasal 108**

- (1) Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi.
- (2) Pengawasan dan pemberian nasihat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.
- (3) Dewan Komisaris terdiri atas 1 (satu) orang anggota atau lebih.
- (4) Dewan Komisaris yang terdiri atas lebih dari 1 (satu) orang anggota merupakan majelis dan setiap anggota Dewan Komisaris tidak dapat bertindak sendiri-sendiri, melainkan berdasarkan keputusan Dewan Komisaris.
- (5) Perseroan yang kegiatan usahanya berkaitan dengan menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat, Perseroan yang menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat atau Perseroan Terbuka wajib mempunyai paling sedikit 2 (dua) orang anggota Dewan Komisaris.

**Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan” adalah bahwa pengawasan dan pemberian nasihat yang dilakukan oleh Dewan Komisaris tidak untuk kepentingan pihak atau golongan tertentu, tetapi untuk kepentingan Perseroan secara menyeluruh dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Berbeda dari Direksi yang memungkinkan setiap anggota Direksi bertindak sendiri-sendiri dalam menjalankan tugas Direksi, setiap anggota Dewan Komisaris tidak dapat bertindak sendiri-sendiri dalam menjalankan tugas Dewan Komisaris, kecuali berdasarkan keputusan Dewan Komisaris.

Ayat (5)

Perseroan yang kegiatan usahanya menghimpun

dan/atau mengelola dana masyarakat, Perseroan yang menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat, atau Perseroan Terbuka memerlukan pengawasan dengan jumlah anggota Dewan Komisaris yang lebih besar karena menyangkut kepentingan masyarakat.

#### **Pasal 110**

- (1) Yang dapat diangkat menjadi anggota Dewan Komisaris adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:
  - a. dinyatakan pailit;
  - b. menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
  - c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.
- (2) Ketentuan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mengurangi kemungkinan instansi teknis yang berwenang menetapkan persyaratan tambahan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pemenuhan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan surat yang disimpan oleh Perseroan.

#### **Penjelasan**

##### **Ayat (1)**

##### **Huruf a**

Cukup jelas.

##### **Huruf b**

Cukup jelas.

##### **Huruf c**

Lihat penjelasan Pasal 93 ayat (1) huruf c.

##### **Ayat (2)**

Cukup jelas.

##### **Ayat (3)**

Yang dimaksud dengan “surat” adalah surat pernyataan yang dibuat oleh calon anggota Dewan Komisaris yang bersangkutan berkenaan dengan persyaratan ayat (1) dan surat dari instansi yang berwenang berkenaan dengan persyaratan ayat (2).

#### **Pasal 111**

- (1) Anggota Dewan Komisaris diangkat oleh RUPS.
- (2) Untuk pertama kali pengangkatan anggota Dewan

- Komisaris dilakukan oleh pendiri dalam akta pendirian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf b.
- (3) Anggota Dewan Komisaris diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diangkat kembali.
  - (4) Anggaran dasar mengatur tata cara pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Dewan Komisaris serta dapat juga mengatur tentang pencalonan anggota Dewan Komisaris.
  - (5) Keputusan RUPS mengenai pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Dewan Komisaris juga menetapkan saat mulai berlakunya pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian tersebut.
  - (6) Dalam hal RUPS tidak menentukan saat mulai berlakunya pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Dewan Komisaris, pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian mulai berlaku sejak ditutupnya RUPS.
  - (7) Dalam hal terjadi pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian anggota Dewan Komisaris, Direksi wajib memberitahukan perubahan tersebut kepada Menteri untuk dicatat dalam daftar Perseroan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal keputusan RUPS tersebut.
  - (8) Dalam hal pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) belum dilakukan, Menteri menolak setiap pemberitahuan tentang perubahan susunan Dewan Komisaris selanjutnya yang disampaikan kepada Menteri oleh Direksi.

#### **Penjelasan**

*Cukup jelas.*

#### **Pasal 114**

- (1) Dewan Komisaris bertanggung jawab atas pengawasan Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 ayat (1).
- (2) Setiap anggota Dewan Komisaris wajib dengan itikad baik, kehati-hatian, dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada Direksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108 ayat (1) untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.
- (3) Setiap anggota Dewan Komisaris ikut bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2).</p> <p>(4) Dalam hal Dewan Komisaris terdiri atas 2 (dua) anggota Dewan Komisaris atau lebih, tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Dewan Komisaris.</p> <p>(5) Anggota Dewan Komisaris tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>telah melakukan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;</li><li>tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan Direksi yang mengakibatkan kerugian; dan</li><li>telah memberikan nasihat kepada Direksi untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.</li></ol> <p>(6) Atas nama Perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit <sup>1/10</sup> (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat menggugat anggota Dewan Komisaris yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada Perseroan ke pengadilan negeri.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>Ayat (1)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (2)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (3)<br/>Ketentuan pada ayat ini menegaskan bahwa apabila Dewan Komisaris bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya sehingga mengakibatkan kerugian pada Perseroan karena pengurusan yang dilakukan oleh Direksi anggota Dewan Komisaris tersebut ikut bertanggung jawab sebatas dengan kesalahan atau kelalaiannya.</p> <p>Ayat (4)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (5)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (6)<br/>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Pasal 116</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Dewan Komisaris wajib:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

- a. membuat risalah rapat Dewan Komisaris dan menyimpan salinannya;
- b. melaporkan kepada Perseroan mengenai kepemilikan sahamnya dan/atau keluarganya pada Perseroan tersebut dan Perseroan lain; dan
- c. memberikan laporan tentang tugas pengawasan yang telah dilakukan selama tahun buku yang baru lampau kepada RUPS.

#### **Penjelasan**

##### **Huruf a**

Risalah rapat Dewan Komisaris memuat segala sesuatu yang dibicarakan dan diputuskan dalam rapat tersebut.

Yang dimaksud dengan “salinannya” adalah salinan risalah rapat Dewan Komisaris karena asli risalah tersebut dipelihara Direksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100.

##### **Huruf b**

Setiap perubahan dalam kepemilikan saham tersebut wajib juga dilaporkan.

Yang dimaksud dengan “keluarganya”, lihat penjelasan Pasal 50 ayat (2)

##### **Huruf c**

Laporan Dewan Komisaris mengenai hal ini dicatat dalam daftar khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2).

#### **Pasal 117**

- (1) Dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Dewan Komisaris untuk memberikan persetujuan atau bantuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu.
- (2) Dalam hal anggaran dasar menetapkan persyaratan pemberian persetujuan atau bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tanpa persetujuan atau bantuan Dewan Komisaris, perbuatan hukum tetap mengikat Perseroan sepanjang pihak lainnya dalam perbuatan hukum tersebut beritikad baik.

#### **Penjelasan**

##### **Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “memberikan persetujuan” adalah memberikan persetujuan secara tertulis dari Dewan Komisaris.

Yang dimaksud dengan “bantuan” adalah tindakan Dewan Komisaris mendampingi Direksi dalam

melakukan perbuatan hukum tertentu.

Pemberian persetujuan atau bantuan oleh Dewan Komisaris kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu yang dimaksud ayat ini bukan merupakan tindakan pengurusan.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “perbuatan hukum tetap mengikat Perseroan” adalah perbuatan hukum yang dilakukan tanpa persetujuan Dewan Komisaris sesuai dengan ketentuan anggaran dasar tetap mengikat Perseroan, kecuali dapat dibuktikan pihak lainnya tidak beritikad baik. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat ini dapat mengakibatkan tanggung jawab pribadi anggota Direksi sesuai dengan ketentuan Undang-Undang.

#### **Pasal 120**

- (1) Anggaran dasar Perseroan dapat mengatur adanya 1 (satu) orang atau lebih komisaris independen dan 1 (satu) orang komisaris utusan.
- (2) Komisaris independen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat berdasarkan keputusan RUPS dari pihak yang tidak terafiliasi dengan pemegang saham utama, anggota Direksi dan/atau anggota Dewan Komisaris lainnya.
- (3) Komisaris utusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan anggota Dewan Komisaris yang ditunjuk berdasarkan keputusan rapat Dewan Komisaris.
- (4) Tugas dan wewenang komisaris utusan ditetapkan dalam anggaran dasar Perseroan dengan ketentuan tidak bertentangan dengan tugas dan wewenang Dewan Komisaris dan tidak mengurangi tugas pengurusan yang dilakukan Direksi.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Komisaris Independen yang ada di dalam pedoman tata kelola Perseroan yang baik (code of good corporate governance) adalah “Komisaris dari pihak luar”.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

|                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                            |
| <b>Pasal 121</b>                                                                                                                                                                               |
| (1) <i>Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 108, Dewan Komisaris dapat membentuk komite, yang anggotanya seorang atau lebih adalah anggota Dewan Komisaris.</i> |
| (2) <i>Komite sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Dewan Komisaris.</i>                                                                                                 |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                              |
| Ayat (1)<br><i>Yang dimaksud dengan “komite”, antara lain komite audit, komite remunerasi, dan komite nominasi.</i>                                                                            |
| Ayat (2)<br><i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                |

Mempelajari dan mencermati sejumlah ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, keterkaitan dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, dari aspek substansi materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, di sinkronisasikan dan/atau di harmonisasikan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan



Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

5. **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841).**

Hal pertama yang harus dicermati dalam perancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Disain otonomi sebagaimana diformulasikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, memberikan kewenangan otonomi kepada daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab.

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini memberikan batasan pengertian Pemerintahan Daerah sebagai berikut:



*“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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”.*

Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 memberikan batasan pengertian *“Pemerintah Daerah”* sebagai berikut:

*“Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.*

Terkait dengan urusan pemerintahan, klasifikasi urusan pemerintahan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 9 Undang-Undang Pemerintahan Daerah terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Adapun ketentuan dalam Pasal 9 dimaksud selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Pasal 9</b> |                                                                                                                                                                                      |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)            | <i>Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.</i>                                                     |
| (2)            | <i>Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.</i>                                |
| (3)            | <i>Urusan Pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.</i> |
| (4)            | <i>Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.</i>                                                                              |
| (5)            | <i>Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.</i>                          |

| <b>Penjelasan</b>   |
|---------------------|
| <i>Cukup jelas.</i> |

Adapun urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) meliputi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang selengkapnya sebagai berikut:

| <b>Pasal 11</b>                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) <i>Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.</i>                          |
| (2) <i>Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan dasar.</i> |
| (3) <i>Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.</i>                |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                 |



Terhadap Urusan Pemerintahan Pilihan dan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana penegasan dalam Pasal 12 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

| <b>Pasal 12</b>                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) <i>Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11</i> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>ayat (2) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Pendidikan;</li><li>b. Kesehatan;</li><li>c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;</li><li>d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;</li><li>e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan</li><li>f. Sosial.</li></ul> <p>(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. tenaga kerja;</li><li>b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;</li><li>c. pangan;</li><li>d. pertanahan;</li><li>e. lingkungan hidup;</li><li>f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;</li><li>g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;</li><li>h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;</li><li>i. perhubungan;</li><li>j. komunikasi dan informatika;</li><li>k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;</li><li>l. penanaman modal;</li><li>m. kepemudaan dan olahraga;</li><li>n. statistik;</li><li>o. persandian;</li><li>p. kebudayaan;</li><li>q. perpustakaan; dan</li><li>r. kearsipan.</li></ul> <p>(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Kelautan dan perikanan;</li><li>b. Pariwisata;</li><li>c. Pertanian;</li><li>d. Kehutanan;</li><li>e. Energi dan sumber daya mineral;</li><li>f. Perdagangan;</li><li>g. Perindustrian; dan</li><li>h. Transmigrasi.</li></ul> |  |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |  |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta daerah Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota sebagaimana disebutkan dalam Pasal 13 ayat (4) adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota;*
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten/Kota;*
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah Kabupaten/Kota; dan/atau*
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.*

Mengacu ketentuan mengenai Urusan Pemerintahan Konkuren yaitu Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, secara konklutif dapat dipahami bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi daerah dapat membuat sebuah entitas bisnis mandiri atau yang disebut Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang kekayaannya dipisahkan untuk meningkatkan perekonomian Daerah pada umumnya atau 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.

Dalam pengertian bahwa BUMD dapat didirikan oleh Pemerintah Daerah sebagai badan usaha yang tujuannya adalah membantu daerah untuk melaksanakan tujuan tertentu dari urusan pemerintahan Daerah atau untuk meningkatkan ekonomi daerah dalam rangka penguatan ekonomi untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Selanjutnya dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, Penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota (Kepala Daerah, DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah) sebagaimana ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri atas:

- a. *Kepastian hukum;*
- b. *Tertib penyelenggara Negara;*
- c. *Kepentingan umum;*
- d. *Keterbukaan;*
- e. *Proporsionalitas;*
- f. *Profesionalitas;*
- g. *Akuntabilitas;*
- h. *Efisiensi;*
- i. *Efektivitas; dan*
- j. *Keadilan.*

Berikutnya ketentuan dalam Pasal 236 Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah menegaskan bahwa:

| <b>Pasal 236</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.</p> <p>(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.</p> <p>(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:</p> <p>a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;</p> <p>b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.</p> <p>(4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><i>Cukup jelas.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Berkaitan dengan penyusunan dan/atau pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, ketentuan mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang eksplisit diatur dalam Pasal 304, Bab XII tentang BUMD, Pasal 331 sampai dengan Pasal 343 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun ketentuan mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dimaksud selengkapnya dapat dicermati dalam sebaran sejumlah Pasal sebagai berikut:

| <b>Pasal 304</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik Negara dan/atau BUMD.</p> <p>(2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik Negara dan/atau BUMD.</p> <p>(3) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Pasal 331</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>(1) Daerah dapat mendirikan BUMD.</p> <p>(2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.</p> <p>(3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.</p> <p>(4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;</li><li>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</li><li>Memperoleh laba dan/atau keuntungan.</li></ol> <p>(5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Kebutuhan daerah; dan</li><li>Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.</li></ol> <p>(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Ayat (1)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cukup jelas.                                                                                                                                                               |
| Ayat (2)                                                                                                                                                                   |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                               |
| Ayat (3)                                                                                                                                                                   |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                               |
| Ayat (4)                                                                                                                                                                   |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                               |
| Ayat (5)                                                                                                                                                                   |
| Huruf a                                                                                                                                                                    |
| Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat di antaranya air minum, pasar, transportasi.                             |
| Huruf b                                                                                                                                                                    |
| Kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran dan analisis kelayakan keuangan serta analisis aspek lainnya. |
| Ayat (6)                                                                                                                                                                   |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                               |

Dari aspek modal, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 332 menyebutkan bahwa sumber Modal BUMD terdiri atas: penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah dan sumber modal lainnya. Penyertaan modal daerah kepada BUMD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 333 dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan Modal BUMD yang dapat berupa uang dan barang milik daerah yang dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Adapun ketentuan dalam Pasal 332 dan Pasal 333 tersebut selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Pasal 332</b>                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) Sumber Modal BUMD terdiri atas:<br>a. penyertaan modal daerah;<br>b. pinjaman; |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>c. hibah; dan</p> <p>d. sumber modal lainnya.</p> <p>(2) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d adalah:</p> <p>a. kapitalisasi cadangan;</p> <p>b. keuntungan revaluasi aset; dan</p> <p>c. agio saham.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Pasal 333</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>(1) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda.</p> <p>(2) Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.</p> <p>(3) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.</p> <p>(4) Barang milik Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal.</p> <p>(5) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Mengenai pengertian Perusahaan umum Daerah dan dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, ketentuan dalam hal pembentuntukan anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain serta ketentuan mengenai organ Perusahaan umum Daerah secara eksplisit diatur dalam sebaran pasal berikut:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 334</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>(1) Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.</p> <p>(2) Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, Perusahaan umum Daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>perseroan Daerah.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>(3) Perusahaan umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Pasal 335</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>(1) Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Ayat (1)</i><br><i>Yang dimaksud dengan “direksi” adalah organ perusahaan umum Daerah yang bertanggung jawab atas pengelolaan perusahaan umum Daerah untuk kepentingan dan tujuan perusahaan umum Daerah, serta mewakili perusahaan umum Daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Yang dimaksud “dewan pengawas” adalah organ perusahaan umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengelolaan perusahaan umum Daerah.</i> |
| <i>Ayat (2)</i><br><i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Ketentuan mengenai laba perusahaan umum Daerah dan laba perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah serta ketentuan mengenai restrukturisasi perusahaan umum Daerah, selengkapny dapat dicermati dalam Pasal-Pasal berikut:

|                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 336</b>                                                                                                                                                                                  |
| <i>(1) Laba perusahaan umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.</i> |
| <i>(2) Laba perusahaan umum Daerah yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah dipisahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.</i>                             |
| <i>(3) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud</i>                                                                                                                                       |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>pada ayat (2) dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal.</p> <p>(4) Laba perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk keperluan investasi kembali (reinvestment) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.</p> <p>(5) Ketentuan lebih lanjut pada mengenai laba perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Pasal 337</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>(1) Perusahaan umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai restrukturisasi perusahaan umum Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.</p>                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berbentuk Perseroan Terbatas dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini secara eksplisit diatur dalam Pasal 339 sampai dengan Pasal 342 dimana disebutkan bahwa: “Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh daerah”. Adapun ketentuan dimaksud, selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

|                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 338</b>                                                                                                                                                                |
| <p>(1) Perusahaan umum daerah dapat dibubarkan.</p> <p>(2) Pembubaran perusahaan umum Daerah ditetapkan dengan Perda.</p> <p>(3) Kekayaan perusahaan umum Daerah yang telah</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Pasal 339</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>(1) Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.</p> <p>(2) Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.</p> <p>(3) Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Ayat (1)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (2)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (3)<br/>Yang dimaksud “bukan daerah” adalah Pemerintah Pusat, badan usaha milik Negara, BUMD lainnya, perusahaan swasta, koperasi, yayasan dan perorangan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Pasal 340</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>(1) Organ perusahaan Daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Ayat (1)<br/>Yang dimaksud dengan “rapat umum pemegang saham” adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan Daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi atau komisaris.</p> <p>Yang dimaksud dengan “direksi” adalah organ perusahaan</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>umum Daerah yang bertanggung jawab atas pengelolaan perusahaan umum Daerah untuk kepentingan dan tujuan perusahaan umum Daerah, serta mewakili perusahaan umum Daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.</p> <p>Yang dimaksud dengan “komisaris” adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengelolaan perusahaan perseroan Daerah.</p> <p>Ayat (2)<br/>Cukup jelas.</p> |
| <b>Pasal 341</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>(1) Perusahaan perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.</p> <p>(2) Pembentukan anak perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didasarkan atas analisis kelayakan investasi oleh analisis investasi yang profesional dan independen.</p>                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Sedangkan ketentuan mengenai pembubaran perusahaan perseroan daerah dan kekayaan daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan daerah serta unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam kaitannya dengan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) selengkapnya dapat dicermati dalam sejumlah Pasal sebagai berikut:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 342</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>(1) Perusahaan perseroan Daerah dapat dibubarkan.</p> <p>(2) Kekayaan Daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan perseroan Daerah diatur dalam peraturan pemerintah.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Pasal 343</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) <i>Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. tata cara penyertaan modal;</i></li><li><i>b. organ dan kepegawaian;</i></li><li><i>c. tata cara evaluasi;</i></li><li><i>d. tata kelola perusahaan yang baik;</i></li><li><i>e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;</i></li><li><i>f. kerjasama;</i></li><li><i>g. penggunaan laba;</i></li><li><i>h. penugasan Pemerintah Daerah;</i></li><li><i>i. pinjaman;</i></li><li><i>j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;</i></li><li><i>k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;</i></li><li><i>l. perubahan bentuk hukum;</i></li><li><i>m. kepailitan; dan</i></li><li><i>n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.</i></li></ul> <p>(2) <i>Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.</i></p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                   |
|-------------------|
| <b>Penjelasan</b> |
|-------------------|

|                     |
|---------------------|
| <i>Cukup jelas.</i> |
|---------------------|

Secara umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini memberikan pembaharuan terhadap pengaturan BUMD terutama bentuk hukum BUMD yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah sebagaimana akan diuraikan masing-masing karakteristik bentuk hukum tersebut sebagai berikut:

**1) Perusahaan Umum Daerah;**

Perusahaan umum disebut juga public corporation. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Saat ini belum

ada literatur yang membahas mengenai bentuk BUMD pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun beberapa literatur membahas mengenai Perusahaan Umum dalam ruang lingkup BUMN dan dalam pembahasan mengenai Perusahaan Umum Daerah ini pendekatan ilmiah yang dilakukan dalam mendeskripsikan Perusahaan Umum Daerah adalah melalui perspektif teori Perusahaan Umum untuk memberikan tinjauan mengenai Perusahaan Umum Daerah.

a) Ciri-ciri

Christine S.T. Kansil Dalam bukunya, mengemukakan ciri-ciri Perusahaan Umum yakni:<sup>186</sup>

- (1) Melayani kepentingan masyarakat umum dan profit *oriented*.
- (2) Dipimpin oleh seorang direksi/direktur.
- (3) Memiliki kekayaan sendiri dan bebas membuat kontrak kerja dengan semua.
- (4) Bergerak dalam bidang-bidang jasa vital (public utilites).
- (5) Dikelola dengan modal pemerintah yang terpisah dari kekayaan Negara (kekayaan daerah dalam hal Perusahaan Umum Daerah).
- (6) Pkerjanya adalah pegawai swasta.
- (7) Memupuk keuntungan untuk mengisi kas Negara (kas daerah dalam hal Perusahaan Umum Daerah).
- (8) Dapat menghimpun dana dari pihak lain.

b) Pendirian Perusahaan Umum Daerah

---

<sup>186</sup> Christine S.T. Kansil, "Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)". Jakarta: Pradnya Paramita, 2005, hlm. 57–58.

Pendirian Perusahaan Umum Daerah dengan menggunakan Peraturan Daerah dan diatur dalam Peraturan Pemerintah, namun hingga saat ini Peraturan pelaksana tersebut belum diterbitkan. Menurut Mulhadi dalam bukunya “Pendirian Perusahaan Umum” harus memenuhi kriteria, antara lain sebagai berikut:<sup>187</sup>

- (1) Bidang usaha atau kegiatannya berkaitan dengan orang banyak.
- (2) Didirikan tidak hanya untuk mengejar keuntungan (*cost effectiveness/cost recovery*).
- (3) Berdasarkan pengkajian memenuhi persyaratan ekonomis yang diperlukan bagi berdirinya suatu badan usaha.

c) Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan Perusahaan Daerah adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyedia barang dan jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Perusahaan Umum dibedakan dengan Perusahaan Perseroan karena sifat usahanya, karena Perusahaan Umum lebih berorientasi kepada pelayanan demi kemanfaatan umum. Tetapi sebagai badan usaha

---

<sup>187</sup> Mulhadi, “Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia”, Cetakan I, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 176.



diupayakan tetap mandiri maka perlu mendapatkan laba agar dapat hidup berkelanjutan.<sup>188</sup>

d) Modal

Pasal 334 ayat (1) 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 menegaskan bahwa modal Perusahaan Umum Daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Hal inilah yang membedakan dengan bentuk hukum lainnya tak terbagi saham dan hanya dimiliki oleh satu daerah atau dalam Perusahaan Umum BUMN hanya dimiliki Negara saja.

Berdasarkan Pasal 336 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, laba Perusahaan Umum Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba Perusahaan Umum Daerah yang menjadi hak daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh Kepala

---

<sup>188</sup> *Ibid.* hlm, 177.

Daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal. Laba Perusahaan Umum Daerah dapat ditahan atas persetujuan Kepala Daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal dan digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan non fisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

e) Organ Perusahaan Umum Daerah

Organ Perusahaan Umum Daerah terdiri atas Kepala Daerah selaku Wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas. Mengacu ketentuan dalam Pasal 335 ayat (2), ketentuan mengenai organ Perusahaan Umum Daerah diatur dalam peraturan pemerintah tetapi peraturan pemerintah tentang pelaksana ini sendiri belum diterbitkan.

(1) Kepala Daerah;

Kepala Daerah adalah wakil daerah yang memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perusahaan Umum Daerah yang diusulkan direksi yang disetujui dewan pengawas, hal ini sama dengan konsep Perusahaan

Umum pada BUMN. Kepala Daerah disini adalah wakil daerah sebagai pemilik modal diibaratkan RUPS pada Perusahaan Perseroan.

Dalam Perusahaan Umum Badan Usaha Milik Negara Menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum yang dibuat Perusahaan Umum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perusahaan Umum melebihi nilai kekayaan Negara yang telah dipisahkan kecuali.<sup>189</sup>

- (a) Baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perusahaan Umum untuk kepentingan pribadinya.
- (b) Terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perusahaan Umum.
- (c) Baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perusahaan Umum.

Mungkin mengenai tanggungjawab Kepala Daerah dalam hal Perusahaan Umum Daerah dapat diadopsi dari pengaturan tentang Perusahaan Umum BUMN tersebut.

(2) Direksi;

Direksi diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dengan mekanisme dan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini mengadopsi

---

<sup>189</sup> Abdul Kadir Muhammad, "Hukum Perusahaan Indonesia", Cetakan Keempat, Revisi, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010, hlm. 192.

ketentuan Perusahaan Umum dalam Perusahaan Umum BUMN. Diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, kejujuran perilaku baik serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan perusahaan, kemudian juga dengan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*).

Direksi tidak boleh merangkap jabatan dalam perusahaan lain, instansi dan jabatan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan. Direksi dalam Perusahaan Umum BUMN wajib menyiapkan rancangan rencana kerja jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Perusahaan Umum yang hendak dicapai dalam jangka waktu lima tahun, ditandatangani bersama dewan pengawas dan diajukan kepada Menteri, dalam hal Perusahaan Umum BUMD yang memberikan persetujuan tidak lain adalah Kepala Daerah. Direksi dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Kepala Daerah dengan alasan.

(3) Dewan Pengawas.

Dalam BUMN dewan Pengawas Perusahaan Umum diangkat dan diberhentikan oleh Menteri

sedangkan dalam BUMD hal itu tentu saja oleh Kepala Daerah. Dewan Pengawas bertugas mengawasi direksi dalam menjalankan pengurusan Perusahaan Umum serta memberi nasihat. Mereka wajib memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah mengenai rencana kerja dan anggaran perusahaan yang diusulkan direksi.

## **2) Perusahaan Perseroan Daerah.**

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 339 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Hal itu berarti konsep bentuk seperti sama dengan bentuk Perseroan Terbatas pada pengaturan sebelumnya yang tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas namun ada penegasan modal 51% harus dimiliki satu daerah. Perbedaannya Perusahaan Perseroan Daerah adalah istilah bentuk hukum khusus ketika perusahaan dengan bentuk hukum Perseroan Terbatas ataupun Perseroan Terbuka modalnya sebagian besar dimiliki oleh daerah.

Pendiriannya ditetapkan dengan Perda kemudian dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Perseroan Terbatas. Dalam hal pemegang saham Perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Karena berbentuk Perseroan Terbatas maka ketentuan mengacu atau tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Uraian mengenai bentuk ini sama dengan uraian mengenai Perusahaan Perseroan sebelumnya.

Mempedomani ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah di deskripsikan sebelumnya, maka dalam merumuskan substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, akan di selaraskan (sinkronisasi/harmonisasi) dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah *a quo*.

Sebagaimana telah di deskripsikan pula pada sub bahasan analisis peraturan perundang-undangan sebelumnya, penyelarasan (sinkronisasi/harmoniasi) perlu dilakukan karena berkaitan dengan asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan pandangan *Stufenbau theory* bahwa Peraturan Perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *groundnorm* (norma dasar) bagi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

**6. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).**

Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Beberapa definisi/batasan

pengertian dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah ini yaitu:

Definisi/batasan pengertian “*Badan Usaha Milik Daerah*” yang selanjutnya disingkat BUMD berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 adalah: “*badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah*”. Definisi/batasan pengertian “*Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah*” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 adalah:

*“kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

Definisi/batasan pengertian “*Peraturan Daerah*” yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 adalah:

*“Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun”.*

Definisi/batasan pengertian “*Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah*” yang selanjutnya disingkat RPJMD berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 adalah: “*dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun*”.

Definisi/batasan pengertian “*Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*” yang selanjutnya disingkat APBD berdasarkan ketentuan



dalam Pasal 1 angka 5 adalah: *“rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda”*.

Definisi/batasan pengertian *“Kekayaan Daerah yang dipisahkan”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 adalah: *“kekayaan Daerah yang berasal dari APBD untuk dijadikan penyertaan modal Daerah pada BUMD”*. Definisi/batasan pengertian *“Restrukturisasi”* yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 adalah:

*“upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMD sebagai salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal BUMD guna memperbaiki kinerja dan/atau meningkatkan nilai BUMD”*.

Definisi/batasan pengertian *“Privatisasi”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 8 adalah:

*“penjualan saham perusahaan perseroan Daerah dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan, memperbesar manfaat bagi Daerah dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat”*.

Definisi/batasan pengertian *“Tata Kelola Perusahaan Yang Baik”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 9 adalah:

*“sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan”*.

Definisi/batasan pengertian *“Pemerintah Pusat”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 10 adalah:

*“Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.*

Berdasarkan sejumlah definisi/batasan pengertian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana telah diuraikan diatas, relevansinya dengan penyusunan substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, maka rumusan definisi/batasan pengertian dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, ketika dirumuskan kembali dalam Rancangan Peraturan Daerah *a quo*, maka rumusan tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Pemerintah yang telah berlaku tersebut.

Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Lampiran 2 angka 103 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang selengkapnya menyebutkan bahwa:

*“Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut”.*

Sementara berdasarkan Lampiran 2 angka 104 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan pula bahwa:

*“Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur”.*

Mengacu ketentuan Lampiran II Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *a quo*, dalam merumuskan Definisi/Batasan Pengertian dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, perlu memperhatikan hal mana yang dikualifikasikan sebagai definisi dan hal mana yang dikualifikasikan sebagai batasan pengertian.

Adapun beberapa substansi pengaturan berkenaan kebijakan BUMD, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017

tentang Badan Usaha Milik Daerah ini dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Pasal 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.</p> <p>(2) Pelaksanaan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam kebijakan BUMD meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>penyertaan modal;</li><li>subsidi;</li><li>penugasan;</li><li>penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan</li><li>pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.</li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Pasal 3</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>(1) Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>perusahaan umum Daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal; dan</li><li>perusahaan perseroan Daerah, berkedudukan sebagai pemegang saham.</li></ol> <p>(2) Kepala Daerah selaku pemilik modal pada perusahaan umum Daerah atau pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan.</p> <p>(3) Kewenangan mengambil keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.</p> <p>(4) Pelimpahan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>perubahan anggaran dasar;</li><li>pengalihan aset tetap;</li><li>kerja sama;</li><li>investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;</li><li>penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset,</li></ol> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>dan agio saham;</p> <p>f. pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;</p> <p>g. penghasilan Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi;</p> <p>h. penetapan besaran penggunaan laba;</p> <p>i. pengesahan laporan tahunan;</p> <p>j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan</p> <p>k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih;</p> <p>(5) Pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.</p> <p>(6) Besaran insentif pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan berdasarkan:</p> <p>a. Target kinerja BUMD;</p> <p>b. klasifikasi hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan</p> <p>c. laporan keuangan BUMD.</p> <p>(7) Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan dan insentif pelaksana kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam Peraturan Menteri.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Berikutnya secara esensial pengaturan berkenaan dengan Pendirian Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ini, eksplisit diatur dalam Bab III dan tersebar dalam sejumlah Pasal. Adapun pengaturan berkenaan dengan Pendirian BUMD *a quo*, selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

|                                             |
|---------------------------------------------|
| <b>Bagian Kesatu</b>                        |
| <b>Umum</b>                                 |
| <b>Pasal 4</b>                              |
| (1) Daerah dapat mendirikan BUMD.           |
| (2) Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. |

- (4) BUMD terdiri atas:
- Perusahaan Umum Daerah; dan
  - Perusahaan Perseroan Daerah.
- (5) Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang akan mengatur mengenai perseroan terbatas.

**Penjelasan**

Cukup jelas.

**Pasal 5**

- (1) Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.
- (2) Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.

**Penjelasan**

Cukup jelas.

**Pasal 6**

- (1) Karakteristik BUMD meliputi:
- badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
  - badan usaha dimiliki oleh:
    - 1 (satu) Pemerintah Daerah;
    - lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
    - 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
    - lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
  - seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
  - bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
  - dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.
- (2) Dalam hal BUMD yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 2) dan angka 4), kepemilikan saham harus dimiliki oleh salah satu Daerah lebih dari 51% (lima puluh satu persen).

**Penjelasan**

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "didirikan oleh Pemerintah

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Daerah" adalah pendirian BUMD yang ditetapkan dengan Perda hanya oleh 1 (satu) Pemerintah Daerah.</p> <p>Huruf b<br/>Cukup jelas.</p> <p>Huruf c<br/>Cukup jelas.</p> <p>Huruf d<br/>Cukup jelas.</p> <p>Huruf e<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (2)<br/>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                                                              |
| <p style="text-align: center;"><b>Bagian Kedua</b><br/><b>Tujuan Pedirian BUMD</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p style="text-align: center;"><b>Pasal 7</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Pendirian BUMD bertujuan untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;</li><li>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</li><li>memperoleh laba dan/atau keuntungan.</li></ol> |
| <p style="text-align: center;"><b>Penjelasan</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Cukup jelas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p style="text-align: center;"><b>Pasal 8</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka 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.</p>                                                                                                                                       |
| <p style="text-align: center;"><b>Penjelasan</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Yang dimaksud dengan "penyediaan kemanfaatan umum" antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>usaha perintisan berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat; dan</li><li>usaha penyediaan pelayanan air minum yang lebih efisien jika dibandingkan dengan penyediaan oleh perangkat Daerah.</li></ol>                                                                                             |
| <p style="text-align: center;"><b>Bagian Ketiga</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

| <b>Dasar Pendirian BUMD</b> |                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 9</b>              |                                                                                                                                                                                                                          |
| (1)                         | <i>Pendirian BUMD didasarkan pada:</i><br>a. <i>kebutuhan Daerah; dan</i><br>b. <i>kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.</i><br><i>Kebutuhan</i>                                                               |
| (2)                         | <i>Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikaji melalui studi yang mencakup aspek:</i><br>a. <i>pelayanan umum; dan</i><br>b. <i>kebutuhan masyarakat.</i>                                                   |
| (3)                         | <i>Kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya.</i> |
| (4)                         | <i>Analisis aspek lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berisi aspek:</i><br>a. <i>peraturan perundang-undangan;</i><br>b. <i>ketersediaan teknologi; dan</i><br>c. <i>ketersediaan sumber daya manusia.</i>        |
| (5)                         | <i>Kebutuhan Daerah berdasarkan hasil kajian kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan hasil kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan bagian dari kebijakan RPJMD.</i>     |
| (6)                         | <i>Pendanaan untuk kajian kebutuhan Daerah dan kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersumber dari APBD.</i>                                                                            |
| <b>Penjelasan</b>           |                                                                                                                                                                                                                          |
| Ayat (1)                    |                                                                                                                                                                                                                          |
| Huruf a                     | <i>Kebutuhan Daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat, antara lain air minum, pasar, dan transportasi.</i>                                                                |
| Huruf b                     | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                      |
| Ayat (2)                    | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                      |
| Ayat (3)                    | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                      |
| Ayat (4)                    | <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                      |
| Ayat (5)                    | <i>Yang dimaksud dengan "bagian dari kebijakan RPJMD" adalah bahwa BUMD tersebut merupakan cara atau</i>                                                                                                                 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| strategi untuk mencapai tujuan RPJMD.<br>Ayat (6)<br>Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Pasal 10</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| (1) Kepala Daerah menyampaikan usulan rencana pendirian BUMD kepada Menteri.<br>(2) Usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri:<br>a. kebutuhan Daerah;<br>b. analisa kelayakan usaha;<br>c. ringkasan laporan keuangan Pemerintah Daerah 3 (tiga) tahun terakhir;<br>d. dokumen Perda tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir; dan<br>e. dokumen RPJMD.<br>(3) Menteri melakukan penilaian atas usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<br>(4) Hasil penilaian Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada gubernur dan bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak usulan rencana pendirian BUMD diterima.<br>(5) Berdasarkan hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Daerah dapat menyusun rancangan Perda yang mengatur mengenai pendirian BUMD. |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Ayat (1)<br>Cukup jelas.<br>Ayat (2)<br>Huruf a<br>Cukup jelas.<br>Huruf b<br>Cukup jelas.<br>Huruf c<br>Cukup jelas.<br>Huruf d<br>Yang dimaksud dengan "dokumen Perda tentang APBD" antara lain ringkasan APBD dan daftar penyertaan modal Daerah.<br>Huruf e<br>Cukup jelas.<br>Ayat (3)<br>Cukup jelas.<br>Ayat (4)<br>Cukup jelas.<br>Ayat (5)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| <b>Bagian Keempat</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |
| <b>Perda Pendirian BUMD</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
| <b>Pasal 11</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
| <p>(1) Perda pendirian perusahaan umum Daerah paling sedikit memuat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>nama dan tempat kedudukan;</li> <li>maksud dan tujuan;</li> <li>kegiatan usaha;</li> <li>jangka waktu berdiri;</li> <li>besarnya modal dasar dan modal disetor;</li> <li>tugas dan wewenang Dewan Pengawas dan Direksi; dan</li> <li>penggunaan laba.</li> </ol> <p>(2) Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah memuat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>nama dan tempat kedudukan;</li> <li>maksud dan tujuan;</li> <li>kegiatan usaha;</li> <li>jangka waktu berdiri; dan</li> <li>besarnya modal dasar.</li> </ol> <p>(3) Dalam hal pendirian perusahaan umum Daerah dilakukan dengan mengalihkan tugas dan fungsi perangkat Daerah atau unit kerja maka Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat juga ketentuan mengenai:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>pengalihan seluruh atau sebagian kekayaan Daerah menjadi Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan/atau</li> <li>pengalihan seluruh atau sebagian hak dan kewajiban perangkat Daerah atau unit kerja menjadi hak dan kewajiban perusahaan umum Daerah yang didirikan.</li> </ol> <p>(4) Ketentuan mengenai tata cara pengalihan kekayaan Daerah serta hak dan kewajiban perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> |  |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| <b>Bagian Kelima</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
| <b>Nama dan Tempat Kedudukan BUMD</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |
| <b>Pasal 12</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
| <p>(1) Perusahaan umum Daerah harus menggunakan nama yang:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |

- b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
  - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
  - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
  - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan umum Daerah saja tanpa nama diri;
  - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
  - g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata; atau
  - h. tidak mengandung bahasa asing.
- (2) Nama perusahaan umum Daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum Daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ketentuan mengenai penulisan nama BUMD perusahaan umum Daerah dimaksudkan untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh: perusahaan umum Daerah YYZ atau Perumda yyz.

#### **Pasal 13**

- (1) Perusahaan umum Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan umum Daerah.
- (2) Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan umum Daerah.

#### **Penjelasan**

Cukup jelas.

#### **Pasal 14**

- (1) Perusahaan perseroan Daerah harus menggunakan nama yang:
- a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
  - b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;</p> <p>d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;</p> <p>e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan perseroan Daerah saja tanpa nama diri;</p> <p>f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;</p> <p>g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata;</p> <p>h. tidak mengandung bahasa asing; atau</p> <p>i. sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.</p> <p>(2) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara lengkap, didahului dengan perkataan perusahaan perseroan Daerah diikuti dengan nama perusahaan.</p> <p>(3) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroda) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan.</p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Ayat (1)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (2)<br/>Ketentuan mengenai penulisan nama BUMD perusahaan perseroan Daerah untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh: perusahaan perseroan Daerah XYZ.</p> <p>Ayat (3)<br/>Ketentuan mengenai penulisan nama BUMD perusahaan perseroan Daerah untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh: PT XYZ (Perseroda).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Pasal 15</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>(1) Perusahaan perseroan Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah.</p> <p>(2) Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan perseroan Daerah.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Bagian Keenam</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Anggaran Dasar BUMD</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |
| <b>Paragraf 1</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| <b>Anggaran Dasar Perusahaan Umum Daerah</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
| <b>Pasal 16</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
| Anggaran dasar perusahaan umum Daerah diatur dan merupakan bagian Perda pendirian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
| <b>Paragraf 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| <b>Anggaran Dasar Perusahaan Perseroan Daerah</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| <b>Pasal 17</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
| <p>(1) Anggaran dasar perusahaan perseroan Daerah dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(2) Anggaran dasar perusahaan perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. nama dan tempat kedudukan;</li> <li>b. maksud dan tujuan;</li> <li>c. kegiatan usaha;</li> <li>d. jangka waktu berdiri;</li> <li>e. besarnya jumlah modal dasar dan modal disetor;</li> <li>f. jumlah saham;</li> <li>g. klasifikasi saham dan jumlah saham untuk tiap klasifikasi serta hak yang melekat pada setiap saham;</li> <li>h. nilai nominal setiap saham;</li> <li>i. nama jabatan dan jumlah anggota Komisaris dan anggota Direksi;</li> <li>j. penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;</li> <li>k. tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Komisaris dan anggota Direksi;</li> <li>l. tugas dan wewenang Komisaris dan Direksi;</li> <li>m. penggunaan laba dan pembagian dividen; dan</li> <li>n. ketentuan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ul> |  |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
| <b>Pasal 18</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |
| BUMD harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Pancasila, peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |

Mencermati ketentuan berkenaan dengan Kebijakan BUMD dan ketentuan berkenaan dengan Pendirian BUMD sebagaimana telah di deskripsikan diatas, dapat dipahami bahwa Kepala Daerah adalah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah yang dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Kepemilikan Kekayaan Daerah yang dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah, Kepala Daerah berkedudukan sebagai Pemilik Modal, dan pada Perusahaan Perseroan Daerah Kepala Daerah berkedudukan sebagai Pemegang Saham. Selaku pemilik Modal pada Perusahaan Umum Daerah atau Pemegang Saham pada Perusahaan Perseroan Daerah, kepala Daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan yang dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat Daerah.

Kekuasaan Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan dimaksud, dilaksanakan dalam kebijakan BUMD, diantaranya meliputi Penyertaan Modal, dan Penggunaan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.

Kemudian dalam kerangka pendirian BUMD, sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik

Daerah ini secara konklutif dapat dipahami bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD yang meliputi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, yang pendirian dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam perspektif Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, sesuai Peraturan Pemerintah ini menegaskan bahwa kedudukan sebagai badan hukum diperoleh sesuai ketentuan Undang-Undang yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas.

Dari aspek modal, Perusahaan Perseroan Daerah modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah. Sementara dari aspek Tujuan pendiriannya adalah: Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah; 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.

Berikutnya Pendirian BUMD didasarkan pada: Kebutuhan Daerah dan Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan Daerah dimaksud dikaji melalui studi yang mencakup aspek: Pelayanan Umum, dan Kebutuhan Masyarakat. Kelayakan

bidang usaha BUMD dimaksud dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya yang berisi aspek: Peraturan Perundang-undangan; Ketersediaan Teknologi; dan Ketersediaan Sumber Daya Manusia. kebutuhan Daerah berdasarkan hasil kajian kebutuhan dan hasil kajian kelayakan bidang usaha BUMD merupakan bagian dari kebijakan RPJMD.

Selanjutnya berkenaan dengan modal BUMD, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah ini, modal BUMD salah satunya bersumber dari penyertaan modal Daerah. Penyertaan modal Daerah dimaksud sesuai ketentuan dalam Pasal 19 ayat (2) dapat bersumber dari APBD dan/atau konversi dari pinjaman. Adapun pinjaman dimaksud dapat bersumber dari Daerah, BUMD lainnya dan/atau sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kaitannya dengan pendirian BUMD, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah ini, penyertaan modal Daerah dilakukan salah satunya adalah untuk pendirian BUMD. Penyertaan modal dimaksud dapat berupa uang dan barang milik Daerah yang dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil tersebut diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-



undangan. Selanjutnya penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Perda.

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD sebagaimana ketentuan dalam Pasal 22 ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan Daerah. Modal disetor pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri. Adapun rumusan pasal dimaksud selengkapnya dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Bagian Kesatu</b>     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sumber Modal BUMD</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Pasal 19</b>          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| (1)                      | <i>Sumber modal BUMD terdiri atas:</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. penyertaan modal Daerah;</i></li><li><i>b. pinjaman;</i></li><li><i>c. hibah; dan</i></li><li><i>d. sumber modal lainnya.</i></li></ul>                                                                                          |
| (2)                      | <i>Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari:</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. APBD; dan/atau</i></li><li><i>b. Konversi dari pinjaman.</i></li></ul>                                                                                                  |
| (3)                      | <i>Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat bersumber dari:</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. Daerah;</i></li><li><i>b. BUMD lainnya; dan/atau</i></li><li><i>c. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</i></li></ul>                                  |
| (4)                      | <i>Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat bersumber dari:</i> <ul style="list-style-type: none"><li><i>a. Pemerintah Pusat;</i></li><li><i>b. Daerah;</i></li><li><i>c. BUMD lainnya; dan/atau</i></li><li><i>d. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</i></li></ul> |

| <p>(5) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kapitalisasi cadangan;</li> <li>b. Keuntungan revaluasi aset; dan</li> <li>c. Agio saham.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Penjelasan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>Ayat (1)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (2)<br/>Huruf a<br/>Yang dimaksud dengan "APBD" meliputi pula proyek APBD yang dikelola oleh BUMD dan/atau piutang Daerah pada BUMD yang dijadikan sebagai penyertaan modal Daerah.</p> <p>Huruf b<br/>Yang dimaksud dengan "konversi dari pinjaman" adalah pinjaman Daerah yang dikonversi dalam bentuk penyertaan modal Daerah pada BUMD.</p> <p>Ayat (3)<br/>Huruf a<br/>Cukup jelas.</p> <p>Huruf b<br/>Cukup jelas.</p> <p>Huruf c<br/>Yang dimaksud dengan "sumber lainnya" adalah pinjaman yang berasal dari lembaga keuangan bank atau nonbank sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Ayat (4)<br/>Cukup jelas.</p> <p>Ayat (5)<br/>Huruf a<br/>Yang dimaksud dengan "kapitalisasi cadangan" adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.</p> <p>Huruf b<br/>Yang dimaksud dengan "keuntungan revaluasi aset" adalah selisih revaluasi aset yang berakibat naiknya nilai aset.</p> <p>Huruf c<br/>Yang dimaksud dengan "agio saham" adalah selisih lebih dari penjualan saham dengan nilai nominalnya.</p> |
| Pasal 20                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BUMD.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Bagian Kedua<br/>Penyertaan Modal Daerah</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Pasal 21</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>(1) <i>Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <i>pendirian BUMD;</i></li> <li>b. <i>penambahan modal BUMD; dan</i></li> <li>c. <i>pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain.</i></li> </ul> <p>(2) <i>Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.</i></p> <p>(3) <i>Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah.</i></p> <p>(4) <i>Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</i></p> <p>(5) <i>Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.</i></p> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Pasal 22</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>(1) <i>Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor.</i></p> <p>(2) <i>Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.</i></p> <p>(3) <i>Modal disetor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri.</i></p> <p>(4) <i>Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.</i></p>                                                               |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Mempelajari dan mencermati sejumlah substansi materi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah di atas, relevansinya dengan pembentukan

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya secara konklutif dapat dipahami bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 11 ayat (2) ditegaskan bahwa Perda Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah memuat:

- a. nama dan tempat kedudukan;*
- b. maksud dan tujuan;*
- c. kegiatan usaha;*
- d. jangka waktu berdiri; dan*
- e. besarnya modal dasar.*

Dengan demikian secara simpulan, berkenaan dengan muatan materi dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perusahaan Perseroan Donggala Maju Berjaya akan mengacu pada ketentuan Pasal 11 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana telah dideskripsikan di atas.

**7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).**

Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578) yang

dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi berdasarkan Peraturan Pemerintah ini. Beberapa definisi/batasan pengertian dalam Peraturan Pemerintah ini, antara lain:

Definisi/batasan pengertian *“Keuangan Daerah”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 adalah:

*“semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut”.*

Definisi/batasan pengertian *“pengelolaan Keuangan Daerah”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 angka 2 adalah:  
*“keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Definisi/batasan pengertian “Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 adalah: “rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Perda”.*

Selanjutnya definisi/batasan pengertian *“Penerimaan Daerah”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 adalah: *“uang yang masuk ke kas Daerah”*. Sedangkan definisi/batasan pengertian *“Pengeluaran Daerah”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 adalah: *“uang yang keluar dari kas Daerah”*. Sementara definisi/batasan pengertian *“Pendapatan Daerah”* berdasarkan

ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 adalah: “semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan”.

Definisi/batasan pengertian “Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah” yang selanjutnya disingkat RPJMD, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 20 adalah: “dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun”.

Definisi/batasan pengertian “Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 21 adalah: “dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun”. Berikutnya definisi/batasan pengertian “Kebijakan Umum APBD yang selanjutnya disingkat KUA” adalah: “dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun”.

Definisi/batasan pengertian “Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang selanjutnya disingkat PPAS” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 23 adalah:

*“program prioritas dan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada perangkat Daerah untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah”.*

Definisi/batasan pengertian “Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah” yang selanjutnya disingkat RKA PD berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 24 adalah:

*“dokumen yang memuat rencana pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat rencana pendapatan, belanja, dan Pembiayaan SKPD yang melaksanakan fungsi bendahara umum daerah yang digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan APBD”.*

Definisi/batasan pengertian “Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 25 adalah:

*“pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari 1 (satu) tahun anggaran dan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju”.*

Definisi/batasan pengertian “Program” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 26 adalah:

*“bentuk instrumen kebijakan yang berisi 1 (satu) atau lebih Kegiatan yang dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah atau masyarakat yang dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan Daerah”.*

Definisi/batasan pengertian “Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah” yang selanjutnya disingkat DPA SKPD berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 35 adalah:

*“dokumen yang memuat pendapatan dan belanja SKPD atau dokumen yang memuat pendapatan, belanja, dan SKPD yang*

*melaksanakan fungsi bendahara umum daerah yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan anggaran oleh pengguna anggaran”.*

Definisi/batasan pengertian “*Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD*” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 79 adalah: “*badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah*”.

Berdasarkan sejumlah definisi/batasan pengertian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diuraikan diatas, relevansinya dengan penyusunan substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, maka rumusan definisi/batasan pengertian dari Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, ketika dirumuskan kembali dalam Rancangan Peraturan Daerah *a quo*, maka rumusan tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Pemerintah yang telah berlaku tersebut.

Sebagaimana telah di deskripsikan pada sub bahasan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan terkait sebelumnya, hal ini sesuai penegasan dalam Lampiran II angka 103 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13



Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selengkapannya menyebutkan bahwa:

*“Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut”.*

Sementara berdasarkan Lampiran II angka 104 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan pula bahwa:

*“Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur”.*

Mengacu ketentuan Lampiran II Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut, dalam merumuskan muatan materi dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, perlu memperhatikan hal mana yang dikualifikasikan sebagai definisi dan hal mana yang dikualifikasikan sebagai batasan pengertian,

sehingga dalam merumuskan definisi/batasan pengertian dalam ketentuan umum selaras (sinkron) dengan definisi/batasan pengertian dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Dalam kaitannya dengan penyusunan substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, maka analisis Peraturan Pemerintah Nomor 12 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjadi relevan sebagai salah satu bagian dari kajian/analisis peraturan perundang-undangan terkait, guna mempelajari dan mencermati aspek pengaturan berkenaan dengan penyertaan modal daerah dalam kerangka kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah yang dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang telah dibahas sebelumnya bahwa:

*“Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah”.*

Untuk itu, dalam kerangka sinkronisasi/harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait, kiranya perlu mempelajari dan mencermati beberapa ketentuan berkenaan dengan penyertaan modal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

| <b>Pasal 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Keuangan Daerah meliputi:</i> <ol style="list-style-type: none"><li><i>hak Daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;</i></li><li><i>kewajiban Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;</i></li><li><i>Penerimaan Daerah;</i></li><li><i>Pengeluaran Daerah;</i></li><li><i>kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan; dan/atau</i></li><li><i>kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas Pemerintahan Daerah dan/atau kepentingan umum.</i></li></ol> |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <i>Cukup jelas.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Pasal 3</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <ol style="list-style-type: none"><li><i>Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.</i></li><li><i>Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam APBD.</i></li><li><i>APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah.</i></li></ol>                                                                                                                                                                                            |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p><i>Ayat (1)</i><br/><i>Yang dimaksud dengan "tertib" adalah Keuangan Daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrasi yang dapat</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

dipertanggungjawabkan.

Yang dimaksud dengan "efisien" adalah pencapaian Keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai Keluaran tertentu.

Yang dimaksud dengan "ekonomis" adalah perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

Yang dimaksud dengan "efektif" adalah pencapaian Hasil Program dengan Sasaran yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan Keluaran dengan Hasil.

Yang dimaksud dengan "transparan" adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang Keuangan Daerah.

Yang dimaksud dengan "bertanggung jawab" adalah perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Yang dimaksud dengan "keadilan" adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.

Yang dimaksud dengan "kepatutan" adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

Yang dimaksud dengan "manfaat untuk masyarakat" adalah Keuangan Daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Yang dimaksud dengan "taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan" adalah Pengelolaan Keuangan Daerah harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

#### **Pasal 4**

(1) Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

- (2) Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kewenangan:
  - a. menyusun rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
  - b. mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
  - c. menetapkan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
  - d. menetapkan kebijakan terkait Pengelolaan Keuangan Daerah;
  - e. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak terkait Pengelolaan Keuangan Daerah yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
  - f. menetapkan kebijakan pengelolaan APBD;
  - g. menetapkan KPA;
  - h. menetapkan Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
  - i. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah;
  - j. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan Utang dan Piutang Daerah;
  - k. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
  - l. menetapkan pejabat lainnya dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - m. melaksanakan kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan Keuangan Daerah kepada Pejabat Perangkat Daerah.
- (4) Pejabat Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas:
  - a. sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan

| <p><i>Keuangan Daerah;</i></p> <p><i>b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan</i></p> <p><i>c. kepala SKPD selaku PA.</i></p> <p><i>(5) Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan menerima atau mengeluarkan uang.</i></p> <p><i>(6) Pelimpahan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.</i></p>                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p><i>Ayat (1)</i><br/><i>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (2)</i><br/><i>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (3)</i><br/><i>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (4)</i><br/><i>Huruf a</i><br/><i>Yang dimaksud dengan "koordinator" adalah terkait dengan peran dan fungsi sekretaris daerah membantu Kepala Daerah dalam menJrusun kebijakan dan mengoordinasikan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan daerah termasuk Pengelolaan Keuangan Daerah.</i></p> <p><i>Huruf b</i><br/><i>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Huruf c</i><br/><i>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (5)</i><br/><i>Cukup jelas.</i></p> <p><i>Ayat (6)</i><br/><i>Cukup jelas.</i></p> |

Selanjutnya penyertaan modal Daerah berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini merupakan bagian dari pengeluaran pembiayaan Daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 70 ayat (1) dan ayat (4). Berikutnya ketentuan dalam Pasal 78 menegaskan bahwa penyertaan modal Daerah dapat dilakukan

pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan/atau Badan Usaha Milik Negara yang dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya berdasarkan ketentuan dalam Pasal 79 Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ini, tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.

Adapun substansi materi berkenaan dengan Penyertaan modal diatas selengkapny dapat dicermati sebagai berikut:

| Pasal 70 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)      | <i>Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) huruf c terdiri atas:</i><br><i>a. penerimaan Pembiayaan; dan</i><br><i>b. pengeluaran Pembiayaan.</i>                                                                                                                                                                                                                     |
| (2)      | <i>Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dirinci menurut Urusan Pemerintahan daerah, organisasi, jenis, obyek, dan rincian obyek Pembiayaan daerah.</i>                                                                                                                                                                                                                       |
| (3)      | <i>Penerimaan Pembiayaan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a bersumber dari:</i><br><i>a. SiLPA;</i><br><i>b. pencairan Dana Cadangan;</i><br><i>c. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;</i><br><i>d. penerimaan Pinjaman Daerah;</i><br><i>e. penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau</i><br><i>f. penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan</i> |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ketentuan peraturan perundang-undangan.                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| (4) Pengeluaran Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat digunakan untuk Pembiayaan:                                                                                                                                                                                                            |
| a. pembayaran cicilan pokok Utang yang jatuh tempo;                                                                                                                                                                                                                                                                |
| b. penyertaan modal daerah;                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| c. pembentukan Dana Cadangan;                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| d. Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| e. pengeluaran Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.                                                                                                                                                                                                                            |
| (5) Pembiayaan neto merupakan selisih penerimaan Pembiayaan terhadap pengeluaran Pembiayaan.                                                                                                                                                                                                                       |
| (6) Pembiayaan neto sebagaimana dimaksud pada ayat (5) digunakan untuk menutup defisit anggaran.                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Pasal 78</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara.                                                                                                                                                                      |
| (2) Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.                                                                        |
| (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.                                                                                                                                                               |
| (4) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.                                                                                                                                                                                         |
| <b>Penjelasan</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Cukup jelas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Pasal 79</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| (1) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.                                                      |
| (2) Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. |



| Penjelasan |
|------------|
|------------|

|                     |
|---------------------|
| <i>Cukup jelas.</i> |
|---------------------|

Mencermati dan mempelajari substansi materi Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah diatas, secara konklutif dapatlah dipahami bahwa Deerah dapat melakukan penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Negara yang dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun Perda dimaksud ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.

Relevansinya dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, nantinya juga dilakukan sinkronisasi/hamonisasi substansi materi yang akan diatur sesuai yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Hal ini berkaitan dengan asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah tidak boleh

bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan pandangan *Stufenbau theory* bahwa peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *groundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

**8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700).**

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 39 dan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 54 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Beberapa definisi/batasan pengertian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini antara lain:

Definisi/batasan pengertian “*Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD*” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 adalah: “*badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah*”. Definisi/batasan pengertian “*Pemerintah Pusat*” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 adalah:

*“Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Definisi/batasan pengertian “Pemerintah Daerah” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 adalah: *“kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”*. Definisi/batasan pengertian “Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPM”, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 adalah:

*“organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas”*.

Definisi/batasan pengertian “Perangkat Daerah” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 adalah: *“unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”*. Definisi/batasan pengertian “Dewan Pengawas” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 adalah: *“organ perusahaan umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan umum Daerah”*.

Definisi/batasan pengertian “Direksi” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 9 adalah:

*“organ BUMD yang bertanggung jawab atas pengelolaan BUMD untuk kepentingan dan tujuan BUMD serta mewakili BUMD baik di dalam maupun diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar”.*

Definisi/batasan pengertian “Kontrak Kinerja” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 10 adalah:

*“pernyataan kesepakatan dengan perusahaan yang memuat antara lain janji atau pernyataan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi untuk memenuhi target yang ditetapkan oleh KPM atau RUPS”.*

Definisi/batasan pengertian “Uji Kelayakan dan Keputusan” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 11 adalah:

*“Uji Kelayakan dan Keputusan yang selanjutnya disingkat UKK adalah proses untuk menentukan kelayakan dan keputusan seseorang untuk menjabat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi BUMD”.*

Definisi/batasan pengertian “Lembaga Profesional” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 12 adalah:

*“Badan Hukum yang memiliki fungsi dan keahlian untuk melakukan proses penilaian, mempunyai lisensi atau sertifikasi apabila dipersyaratkan untuk menjalankan profesinya, mempunyai reputasi baik, untuk melakukan proses penilaian terhadap Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas atau Bakal Calon Anggota Komisaris dan Bakal Calon Anggota Direksi BUMD yang ditetapkan oleh Kepala Daerah”.*

Definisi/batasan pengertian “Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris” berdasarkan ketentuan dalam

Pasal 1 angka 13 adalah: *“seseorang yang dengan sadar mendaftar menjadi Calon Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan mengikuti proses penjaringan”*.

Definisi/batasan pengertian *“Bakal Calon Anggota Direksi”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 14 adalah: *“seseorang yang dengan sadar mendaftar menjadi Calon Direksi dan mengikuti proses penjaringan”*. Definisi/batasan pengertian *“Calon Anggota Dewan Pengawas atau Komisaris”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 15 adalah: *“nama-nama yang telah mengikuti UKK”*.

Definisi/batasan pengertian *“Calon Anggota Direksi”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 16 adalah: *“nama-nama yang telah mengikuti UKK”*. Definisi/batasan pengertian *“Panitia Seleksi”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 17 adalah: *“panitia yang dibentuk untuk melakukan seleksi Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan Bakal Calon anggota Direksi sampai pengangkatan oleh KPM atau RUPS”*. Definisi/batasan pengertian *“Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disebut Perumda”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 18 adalah: *“BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham”*.

Berdasarkan sejumlah definisi/batasan pengertian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang

Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris sebagaimana telah diuraikan diatas, dan sebagaimana telah pula diuraikan dalam sub bahasan analisis peraturan perundang-undangan terkeit sebelumnya maka relevansinya dengan penyusunan substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, rumusan definisi/batasan pengertian dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah, ketika dirumuskan kembali dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, maka rumusan tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Pemerintah yang telah berlaku tersebut.

Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Lampiran II angka 103 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang selengkapnya menyebutkan bahwa:

*“Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut”.*

Sementara berdasarkan Lampiran II angka 104 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan pula bahwa:

*“Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur”.*

Mengacu ketentuan Lampiran II Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut, dalam merumuskan muatan materi dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, perlu memperhatikan hal mana yang dikualifikasikan sebagai definisi dan hal mana yang dikualifikasikan sebagai batasan pengertian, sehingga dalam merumuskan definisi/batasan pengertian dalam ketentuan umum selaras (sinkron) dengan definisi/batasan pengertian dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Selanjutnya substansi materi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini terbagi atas IX Bab, yakni: Bab I memuat Ketentuan Umum; Bab II Penyerahan Kewenangan; Bab III Dewan Pengawas dan Komisaris; Bab IV Direksi; Bab V Informasi Pelaksanaan Seleksi; Bab VI Pendanaan; Bab VII Ketentuan Lain-Lain; Bab VIII Ketentuan Peralihan; Bab IX Ketentuan Penutup.

Adapun beberapa substansi materi dalam Bab per Bab dimaksud, dapat dicermati sebagai berikut:

| <b>Pasal 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) Berdasarkan keputusan KPM, KPM menyerahkan kewenangan kepada Kepala Daerah selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah.                                                                                                                                                |
| (2) Berdasarkan keputusan RUPS, RUPS menyerahkan kewenangan kepada Kepala Daerah selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah sebagai pemegang saham terbesar dan/atau Daerah yang rnenginisiasi peraturan daerah mengenai pendirian BUMD.                                  |
| (3) Penyerahan kepada Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) daa ayar 121 dilakukan untuk melaksanakan seleksi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi yang masa jabatannya berakhir dan/atau dalam hal terjadi kekosongan jabatan. |
| (4) Penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat [1) dan ayat (2) berakhir pada saat pelaksanaan seleksi selesai diiakukan.                                                                                                                                                |
| <b>Pasal 3</b>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Anggota Dewan Pengawas diangkat oleh KPM dan anggota Komisaris diangkat oleh RUPS.                                                                                                                                                                                      |
| <b>Pasal 4</b>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| (1) Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilakukan melalui seleksi.                                                                                                                                                                           |
| (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit melalui tahapan:<br>a. seleksi administrasi;<br>b. UKK; dan<br>c. wawancara akhir.                                                                                                                        |



**Pasal 5**

- (1) Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) menugaskan Perangkat Daerah yang membidangi pembinaan terhadap pengelolaan BUMD untuk melaporkan kekosongan jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang masa jabatannya berakhir.
- (2) Penyusunan kekosongan jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang masa jabatannya berakhir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir.
- (3) Kepala Daerah melaporkan kekosongan jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri melalui Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak laporan diterima oleh Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Dalam hal anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris meninggal dunia atau diberhentikan sewaktu-waktu, Perangkat Daerah yang membidangi pembinaan terhadap pengelolaan BUMD melaporkan kekosongan jabatan kepada Kepala Daerah.
- (5) Kepala Daerah melaporkan kekosongan jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak terjadi kekosongan.

**Pasal 6**

- Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris memenuhi syarat sebagai berikut:
- a. sehat jasmani dan rohani;
  - b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik. dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
  - c. memahami penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
  - d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
  - e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
  - f. berijazah paling rendah S-1 (strata satu);
  - g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
  - h. tidak pernah dinyatakan pailit;

- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

**Pasal 7**

- (1) Panitia Seleksi berjumlah Canjil dan paling sedikit beranggotakan:
  - a. Perangkat Daerah; dan
  - b. unsur independen dan/atau perguruan tinggi.
- (2) Dalam hal BUMD memiliki komite nominasi, komite nominasi menjadi anggota Panitia Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Panitia Seleksi bertugas:
  - a. menentukan jadwal waldu pelaksanaan;
  - b. melakukan penjaringan Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris;
  - c. membentuk tim atau menunjuk Lembaga Profesional untuk melakukan UKK;
  - d. menentukan formulasi penilaian UKK;
  - e. menetapkan hasil penilaian;
  - f. menetapkan Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris; dan
  - g. menindaklanjuti Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris terpilih untuk diproses lebih lanjut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan Pemerintah.
- (4) Panitia Seleksi ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

**Pasal 8**

- (1) Penunjukan lembaga Profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) huruf c, oleh Panitia Seleksi mempertimbangkan paling sedikit:
  - a. kemampuan keuangan BUMD;
  - b. ketersediaan Lembaga Profesional; dan
  - c. ketersediaan Sumber Daya Manusia.
- (2) Proses penunjukan Lembaga Profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 9**

Dalam melakukan seleksi, Panitia Seieksi melakukan penjaringan Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas atau

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anggota Komisaris.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Pasal 10</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>(1) Panitia Seleksi melalmkn seleksi administrasi berdasarkan hasil penjaringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9.</p> <p>(2) Seleksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap unsur independen dan pejabat Pemerintah Daerah dengan memenuhi paling sedikit persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf f sampai dengan huruf k.</p> <p>(3) Panitia Seleksi menetapkan Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris berdasarkan hasil seleksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).</p>                                 |
| <b>Pasal 11</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>(1) Panitia Seleksi melaksanakan UKK berdasarkan hasil seleksi administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3).</p> <p>(2) UKK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. tim; atau</li><li>b. lembaga profesional.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Pasal 12</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>(1) UKK yang dilaksanakan oleh tim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11. ayat (2) huruf a, melibatkan konsultan perorangan.</p> <p>(2) Tim atau lembaga Profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) bertugas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. melaksanakan proses UKK sesuai dengan indikator penilaian UKK;</li><li>b. menetapkan hasil penilaian UKK; dan</li><li>c. menyampaikan hasil penilaian kepada Panitia Seleksi.</li></ul> <p>(3) Tim atau Lembaga Profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.</p> |
| <b>Pasal 13</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Indikator penilaian UKK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) hurr.f a paling sedikit meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. pengalaman mengelola perusahaan;</li><li>b. keahlian;</li><li>c. integritas dan etika;</li><li>d. kepemimpinan;</li><li>e. pemahaman atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan</li><li>f. memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi.</li></ul>                                                                                                                                                                          |
| <b>Pasal 14</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| UKK Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

paling sedikit melalui tahapan:

- a. psikotes;
- b. ujian tertulis keahlian;
- c. penulisan makalah strategi pengawasan;
- d. presentasi makalah strategi pengawasan; dan
- e. wawancara.

#### **Pasal 15**

- (1) Anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Unsur independen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:
  - a. anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris BUMD lain dan/atau anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris BUMD yang telah menyelesaikan masa jabatannya;
  - b. pensiunan pegawai BUMD;
  - c. mantan Direksi BUMD; atau
  - d. eksternal BUMD selain tersebut pada huruf a, huruf b dan huruf c.
- (3) Unsur independen sebagaimana dimaksud pada ayat (2), merupakan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang tidak ada hubungan bisnis dengan Direksi maupun pemegang saham.
- (4) Unsur lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat terdiri atas pejabat Pemerintah Pusat dan pejabat Pemerintah Daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik.
- (5) Pejabat Pemerintah Pusat dan pejabat Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), diprioritaskan pejabat yang melakukan evaluasi, pembinaan dan pengawasan BUMD.
- (6) Pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (4), merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 16**

- (1) Jumlah anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh KPM dan jumlah anggota Komisaris ditetapkan oleh RUPS.
- (2) Jumlah anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris paling banyak sama dengan jumlah Direksi.

- (3) Dalam hal anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris terdiri lebih dari 1 (satu) orang anggota, 1 (satu) orang anggota Dewan Pengawas diangkat sebagai Ketua Dewan Pengawas atau 1 (satu) orang anggota Komisaris diangkat sebagai Komisaris Utama.
- (4) Penentuan jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas keputusan, pengawasan, dan pembiayaan bagi kepentingan BUMD.

**Pasal 17**

- (1) Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris ditetapkan dengan komposisi:
  - a. BUMD dengan jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebanyak 1 (satu) orang, berasal dari pejabat Pemerintah Daerah;
  - b. BUMD dengan jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebanyak 2 (dua) orang terdiri atas:
    - 1) 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Daerah, dan 1 (satu) orang unsur independen; atau
    - 2) 2 (dua) orang pejabat Pemerintah Daerah;
  - c. BUMD dengan jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebanyak 3 (tiga) orang terdiri atas:
    - 1) 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Daerah, dan 2 (dua) orang unsur independen; atau
    - 2) 2 (dua) orang pejabat Pemerintah Daerah dan 1 (satu) orang unsur independen;
  - d. BUMD dengan jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebanyak 4 (empat) orang terdiri atas:
    - 1) 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Pusat, 2 (dua) orang pejabat Pemerintah Daerah, dan 1 (satu) orang unsur independen; atau
    - 2) 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Pusat, 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Daerah, dan 2 (dua) orang unsur independen;
  - e. BUMD dengan jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebanyak 5 (lima) orang terdiri atas:
    - 1) 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Pusat, 3 (tiga) orang pejabat Pemerintah Daerah, dan 1 (satu) orang unsur independen;
    - 2) 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Pusat, 2 (dua) orang pejabat Pemerintah Daerah, dan 2 (dua)

orang unsur independen; atau

- 3) 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Pusat, 1 (satu) orang pejabat Pemerintah Daerah, dan 3 (tiga) orang unsur independen.
- (2) Pejabat Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk mengisi jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris BUMD Provinsi dan/atau BUMD Kabupaten/Kota secara selektif.
- (3) Pejabat Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), mengisi jabatan paling banyak pada 2 (dua) BUMD.
- (4) Pejabat Pemerintah Daerah Provinsi Capat mengisi jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris BUMD di Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota.
- (5) Pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengisi jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris BUMD di Daerah Kabupaten/Kota.
- (6) Pejabat Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e serta ayat (2) yaitu jabatan pimpinan tinggi madya atau jabatan pimpinan tinggi pratama.

#### **Pasal 18**

- (1) Berdasarkan laporan kekosongan jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (4), Kepala Daerah melakukan seleksi dari unsur independen dan pejabat Pemerintah Daerah.
- (2) Berdasarkan laporan kekosongan jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) dan ayat (5), Menteri menugaskan pejabat Pemerintah Pusat untuk menjadi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris setelah seleksi sampai berakhirnya masa jabatan.
- (3) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berdasarkan komposisi jumlah anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17.
- (4) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

#### **Pasal 19**

- (1) Penilaian indikator UKK terhadap Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dilakukan dengan memberikan pembobotan yang terdiri atas:
  - a. pengalaman;
  - b. keahlian;
  - c. integritas dan etika;



- d. kepemimpinan;
  - e. pemahaman atas penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
  - f. memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi.
- (2) Setiap indikator UKK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dirinci sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan Panitia Seleksi.
  - (3) Bobot Penilaian indikator UKK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf d dan huruf f ditentukan oleh Panitia Seleksi.
  - (4) Bobot penilaian indikator pemahaman terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e sebesar 20% (dua puluh persen).
  - (5) Total bobot penilaian indikator sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) sebesar 100% (seratus persen).
  - (6) Klasifikasi nilai akhir UKK meliputi:
    - a. di atas 8,5 (delapan koma lima) direkomendasikan sangat disarankan;
    - b. di atas 7,5 (tujuh koma lima) sampai dengan 8,5 (delapan koma lima) direkomendasikan disarankan;
    - c. 7,0 (tujuh koma nol) sampai dengan 7,5 (tujuh koma lima) direkomendasikan disarankan dengan pengembangan; dan
    - d. di bawah 7,0 (tujuh koma nol) direkomendasikan tidak disarankan.
  - (7) Perhitungan penilaian indikator UKK tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

#### **Pasal 20**

Bakal Calon Anggota Deu'an Pengawas atau Anggota Komisaris yang diangkat menjadi Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris yaitu Bakal Calon yang memenuhi klasifikasi penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (6) huruf a sampai dengan huruf c.

#### **Pasal 21**

- (1) Pelaksanaan seleksi administrasi dan UKK menghasilkan paling sedikit 3 (tiga) atau paling banyak 5 (lima) Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris.
- (2) Panitia Seleksi menyampaikan nama Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Daerah.

#### **Pasal 22**

- (1) Kepala Daerah melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon Anggota Dewan Pengawas atau

Anggota Komisaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2).

- (2) Kepala Daerah menetapkan 1 (satu) Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Kotnisisaris terpilih untuk masing-masing jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, setelah melakukan wawancara akhir sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam hal terdapat jabatan Ketua Dewan Pengawas atau Komisaris Utama, Kepala Daerah terlebih dahulu menetapkan Calon Ketua Dewan Pengawas atau Komisaris Utama Terpilih.
- (4) Kepala Daerah dapat meminta masukan ketua Dewan Pengawas/Komisaris Utama atau Calon ketua Dewan Pengawas/Komisaris Utama terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk menetapkan Calon anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris terpilih lainnya.
- (5) Dalam hal BUMD Lembaga Keuangan, Kepala Daerah menetapkan Calon anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris untuk proses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Apabila hasil proses lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disetujui, Kepala Daerah menetapkan Calon anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris terpilih.
- (7) Apabila hasil proses lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak disetujui, Kepala Daerah menetapkan Calon anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris lainnya sesuai proses sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

#### **Pasal 23**

Berdasarkan hasil seleksi sebagaimana. dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2), Menteri menyampaikan surat penugasan pejabat Pemerintah Pusat sebagai Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris terpilih kepada Kepala Daerah.

#### **Pasal 24**

- (1) Kepala Daerah menyerahkan Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris terpilih kepada KPM atau RUPS.
- (2) Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris terpilih melakukan penandatanganan kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.
- (3) Selain menandatangani kontrak kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Calon Anggota Dewan Pengawas



atau Anggota Komisaris terpilih menandatangani surat pernyataan yang berisi kesanggupan untuk menjalankan tugas dengan baik, bersedia diherhentikan sewaktu-waktu, dan tidak akan menggugat atau mengajukan proses hukum sehubungan dengan pemberhentian tersebut.

**Pasal 25**

Pengangkatan Calon Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris terpilih dilakukan dengan:

- a. keputusan KPM bagi Perumda;
- b. keputusan RUPS bagi Perseroda yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Daerah; dan
- c. keputusan RUPS secara hsisik atau keputusan seluruh pemegang saham di luar RUPS bagi Perseroda yang seluruh sahamnya tidak dimiliki oleh Daerah.

**Pasal 26**

- (1) Pengangkatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris tidak bersamaan waktunya dengan pengangkatan anggota Direksi, kecuali untuk pengangkatan pertama kali pada saat pendirian.
- (2) Pengangkatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dimaksudkan untuk menghindari terjadinya kekosongan kepengurusan BUMD.

**Pasal 27**

- (1) Anggota Dewan Pengawas dan anggota Komisaris diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (2) Ketentuan mengenai seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya.
- (3) Penilaian kemampuan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit terhadap:
  - a. pelaksanaan pengawasan BUMD;
  - b. pemberian masukan dan saran atas pengelolaan BUMD;
  - c. penerapan tata kelola perusahaan 1'ang baik;
  - d. antisipasi dan/atau minimalisasi terjadinya kecurangan; dan
  - e. pemenuhan target dalam kontrak kinerja.
- (4) Dalam melakukan penilaian kemampuan tugas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) berdasarkan dokumen paling sedikit terdiri atas:

- a. rencana bisnis;
  - b. rencana kerja dan anggaran BUMD;
  - c. laporan keuangan;
  - d. laporan hasil pengawasan;
  - e. kontrak kinerja; dan
  - f. risalah rapat dan kertas kerja.
- (5) Dalam hal anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris diangkat kembali, anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris wajib menandatangani kontrak kinerja.
- (6) Penandatanganan kontrak kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan sebelum pengangkatan kembali sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.

#### **Pasal 28**

Jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; dan/atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.

#### **Pasal 29**

- (1) Dalam hal jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir karena masa jabatannya berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b, anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris wajib menyampaikan laporan pengawasan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir masa jabatannya.
- (2) Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengawasan yang belum dilaporkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah berakhir masa jabatannya.
- (3) Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai dasar pertimbangan oleh KPM atau RUPS untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris.
- (4) Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang berakhir masa jabatannya dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik kepada KPM atau RUPS tahunan.
- (5) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan seluruh anggota

Dewan Pengawas atau anggota Komisaris, pelaksanaan tugas pengawasan BUMD dilaksanakan oleh KPM atau RUPS.

**Pasal 30**

- (1) Dalam hal jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir karena diberhentikan sewaktu-waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf c, pemberhentian dimaksud wajib disertai alasan pemberhentian.
- (2) Pemberhentian anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila berdasarkan data dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah, anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris yang bersangkutan:
  - a. tidak dapat melaksanakan tugas;
  - b. tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar;
  - c. terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada BUMD, negara, dan/atau Daerah;
  - d. dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
  - e. mengundurkan diri;
  - f. tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
  - g. tidak terpilih lagi dalam hal adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah seperti restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubaran BUMD.

**Pasal 31**

- (1) Anggota Dewan Pengawas diberhentikan oleh KPM dan anggota Komrsaris diberhentikan oleh RUPS.
- (2) KPM atau RUPS mengatur teknis pelaksanaan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat materi:
  - a. usulan pengunduran diri dari yang bersangkutan;
  - b. jangka waktu persetujuan pemberhentian; dan
  - c. tata cara pemberhentian.

**Pasal 32**

Direksi pada Perumda diangkat oleh KPM dan Direksi pada Perseroda diangkat oleh RUPS.

**Pasal 33**

- (1) Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit

melalui tahapan:

- a. seleksi administrasi;
- b. UKK; dan
- c. wawancara akhir.

#### **Pasal 34**

- (1) Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) menugaskan perangkat daerah yang membidangi pembinaan terhadap pengurusan BUMD untuk melaporkan kekosongan jabatan anggota Direksi yang masa jabatannya berakhir.
- (2) Penyusunan kekosongan jabatan anggota Direksi yang masa jabatannya berakhir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lambat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan anggota Direksi berakhir.
- (3) Kepala Daerah melaporkan kekosongan jabatan anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Menteri melalui Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak laporan diterima oleh Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Dalam hal anggota Direksi meninggal dunia atau diberhentikan sewaktu-waktu, perangkat daerah yang membidangi pembinaan terhadap pengurusan BUMD melaporkan kekosongan jabatan kepada Kepala Daerah.
- (5) Kepala Daerah melaporkan kekosongan jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak terjadi kekosongan.

#### **Pasal 35**

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- d. memahami manajemen perusahaan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- f. berijazah paling rendah S-1 (strata satu);
- g. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar

pertama kali;

- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, anggota Dewan Pengawas, atau anggota Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/ atau calon anggota legislatif.

#### **Pasal 36**

- (1) Panitia Seleksi berjumlah ganjil dan paling sedikit beranggotakan:
  - a. Perangkat Daerah; dan
  - b. unsur independen dan/atau perguruan tinggi.
- (2) Dalam hal BUMD memiliki komite nominasi, komite nominasi menjadi anggota panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Panitia Seleksi bertugas:
  - a. menentukan jadwal waktu pelaksanaan;
  - b. melakukan Penjaringan Bakal Calon anggota Direksi;
  - c. membentuk Tim atau menunjuk Lembaga Profesional untuk melakukan UKK;
  - d. menentukan Formulasi Penilaian UKK;
  - e. menetapkan hasil penilaian;
  - f. menetapkan Calon anggota Direksi; dan
  - g. menindaklanjuti Calon anggota Direksi Terpilih untuk diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan Pemerintah.
- (4) Panitia Seleksi ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

#### **Pasal 37**

- (1) Penunjukan Lembaga Profesional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (3) huruf c, oleh Panitia Seleksi mempertimbangkan paling sedikit:
  - a. kemampuan keuangan BUMD;
  - b. ketersediaan Lembaga Profesional; dan
  - c. ketersediaan Sumber Daya manusia;
- (2) Proses penunjukan Lembaga Profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 38**

Dalam melakukan seleksi, Panitia Seleksi melakukan penjurangan Bakal Calon anggota Direksi.

**Pasal 39**

- (1) Panitia Seleksi melakukan seleksi administrasi berdasarkan hasil penjurangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38.
- (2) Panitia Seleksi melakukan seleksi administrasi sesuai persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf f sampai dengan huruf l.
- (3) Panitia Seleksi menetapkan Bakal Calon anggota Direksi yang telah lulus persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk mengikuti UKK.

**Pasal 40**

- (1) UKK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (2), dilaksanakan oleh:
  - a. tim; atau
  - b. Lembaga Profesional.
- (2) UKK yang dilaksanakan oleh tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, melibatkan konsultan perorangan.
- (3) Tim atau Lembaga Profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas:
  - a. melaksanakan proses UKK sesuai dengan indikator penilaian UKK;
  - b. menetapkan hasil penilaian UKK; dan
  - c. menyampaikan hasil penilaian kepada Panitia Seleksi.
- (4) Tim atau Lembaga Profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

**Pasal 41**

- Indikator penilaian UKK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (3) huruf a paling sedikit meliputi:
- a. pengalaman mengelola perusahaan;
  - b. keahlian;
  - c. integritas dan etika;
  - d. kepemimpinan;
  - e. pemahaman atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
  - f. memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi.

**Pasal 42**

- UKK Calon anggota Direksi paling sedikit melalui tahapan:
- a. psikotes;
  - b. ujian tertulis keahlian;
  - c. penulisan makalah dan rencana bisnis;
  - d. presentasi makalah dan rencana bisnis; dan



e. wawancara.

**Pasal 43**

- (1) Penilaian indikator UKK terhadap Calon anggota Direksi dilakukan dengan memberikan pembobotan meliputi:
  - a. pengalaman;
  - b. keahlian;
  - c. integritas dan etika;
  - d. kepemimpinan;
  - e. pemahaman atas penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
  - f. memiliki kernauman yang kuat dan dedikasi yang tinggi.
- (2) Setiap indikator dan bobot penilaian UKK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dirinci sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan Panitia Seleksi.
- (3) Total bobot penilaian indikator sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebesar 100% (seratus persen).
- (4) Klasifikasi nilai akhir UKK meliputi:
  - a. di atas 8,5 (delapan koma lima) direkomendasikan sangat disarankan;
  - b. di atas 7,5 (tujuh koma lima) sampai dengan 8,5 (delapan koma lima) direkomendasikan disarankan;
  - c. 7,0 (tujuh koma nol) sampai dengan 7,5 (tujuh koma lima) direkomendasikan disarankan dengan pengembangan; dan
  - d. di bawah 7,0 (tujuh koma nol) direkomendasikan tidak disarankan.
- (5) Perhitungan bobot penilaian dan nilai akhir UKK tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

**Pasal 44**

- (1) Pengalaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) huruf a, yaitu tsakal Calon Anggota Direksi memiliki rekam jejak keberhasilan dalam pengurusan organisasi.
- (2) Dalam melaksanakan rekam jejak sebagaimana pada ayat (1), melibatkan paling sedikit:
  - a. Komunitas Intelijen Daerah; dan/atau
  - b. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan;

**Pasal 45**

Bakal Calon Anggota Direksi yang diangkat menjadi Calon anggota Direksi yaitu Bakal Calon yang memenuhi klasifikasi penilaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4) huruf a sampai dengan huruf c.

**Pasal 46**

- (1) Pelaksanaan seleksi administrasi dan UKK menghasilkan

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>paling sedikit 3 (tiga) atau paling banyak 5 (lima) Calon anggota Direksi.</p> <p>(2) Panitia seleksi menyampaikan Direksi sebagaimana dimaksud Kepala Daerah.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>Pasal 47</b></p> <p>(1) Kepala Daerah melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon anggota Direksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (2).</p> <p>(2) Kepala Daerah menetapkan 1 (satu) Calon anggota Direksi terpilih untuk masing-masing jabatan anggota Direksi, setelah melakukan wawancara akhir sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(3) Dalam hal terdapat jabatan Direktur Utama, Kepala Daerah terlebih dahulu menetapkan Calon Direktur Utama Terpilih.</p> <p>(4) Kepala Daerah dapat meminta masukan Direktur Utama atau Calon Direktur Utama terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk menetapkan Calon anggota Direksi terpilih lainnya.</p> <p>(5) Dalam hal BUMD lembaga Keuangan, Kepala Daerah menetapkan Calon anggota Direksi untuk proses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(6) Apabila hasil proses lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disetujui, Kepala Daerah menetapkan Calon anggota Direksi terpilih.</p> <p>(7) Apabila hasil proses lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak disetujui, Kepala Daerah menetapkan Calon anggota Direksi lainnya sesuai dengan proses sebagaimana dimaksud pada ayat (5).</p> |
| <p><b>Pasal 48</b></p> <p>(1) Kepala Daerah menyerahkan Calon anggota Direksi terpilih kepada KPM atau RUPS.</p> <p>(2) Calon anggota Direksi terpilih melakukan penandatanganan kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Direksi.</p> <p>(3) Selain menandatangani kontrak kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Calon anggota Direksi terpilih menandatangani surat pernyataan yang berisi kesanggupan untuk menjalankan tugas dengan baik, bersedia diberhentikan sewaktu-waktu atau mengajukan proses hukum sehubungan dengan pemberhentian tersebut.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>Pasal 49</b></p> <p>Pengangkatan Calon anggota Direksi Terpilih dilakukan dengan:</p> <p>a. keputusan KPM untuk Perumda;</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |



- b. keputusan RUPS bagi Perseroda yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Daerah; dan
- c. keputusan RUPS secara fisik atau keputusan seluruh pemegang saham di luar RUPS bagi Perseroda yang seluruh sahamnya tidak dimiliki oleh Daerah.

**Pasal 50**

- (1) Ketentuan mengenai seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Direksi yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya.
- (2) Penilaian kemampuan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memenuhi kriteria:
  - a. melampaui target realisasi terhadap rencana bisnis serta Rencana Kerja dan Anggaran BUMD;
  - b. meningkatnya opini audit atas laporan keuangan perusahaan atau mampu mempertahankan opini audit Wajar Tanpa Pengecualian;
  - c. seluruh hasil pengawasan sudah ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - d. terpenuhinya target dalam kontrak kinerja.
- (3) Dalam melakukan penilaian kemampuan tugas sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) berdasarkan dokumen paling sedikit terdiri atas:
  - a. rencana bisnis;
  - b. rencana kerja dan anggaran BUMD;
  - c. laporan keuangan;
  - d. laporan hasil pengawasan; dan
  - e. kontrak kinerja.
- (4) Dalam hal anggota Direksi diangkat kembali, anggota Direksi wajib menandatangani kontrak kinerja.
- (5) Penandatanganan kontrak kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan sebelum pengangkatan kembali sebagai anggota Direksi.

**Pasal 51**

- (1) Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali:
  - a. ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - b. dalam hal anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/ atau prestasi yang sangat baik, dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.
- (2) Keahlian khusus dan prestasi yang sangat baik

sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf b paling sedikit memenuhi kriteria:

- a. melampaui target realisasi terhadap rencana bisnis serta rencana kerja dan anggaran BUMD;
- b. opini audit atas laporan keuangan perusahaan minimal Wajar Tanpa Pengecualian selama 3 (tiga) tahun berturut-turut di akhir periode kepemimpinan;
- c. seluruh hasil pengawasan sudah ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- d. terpenuhinya target dalam kontrak kinerja sebesar 100% (seratus persen) selama 2 (dua) periode kepemimpinan.

#### **Pasal 52**

Jabatan anggota Direksi berakhir apabila:

- a. meninggal dunia;
- b. masa jabatannya berakhir; dan/ atau
- c. diberhentikan sewaktu-waktu.

#### **Pasal 53**

- (1) Dalam hal masa jabatannya berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf b, anggota Direksi wajib menyampaikan laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum berakhir jabatannya.
- (2) Anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melaporkan sisa pelaksanaan tugas pengurusan yang belum dilaporkan paling lambat 1 (satu) bulan setelah berakhir masa jabatannya.
- (3) Berdasarkan laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Dewan Pengawas atau Komisaris wajib menlampaikan penilaian dan rekomendasi atas kinerja Direksi kepada pemegang saham.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) serta penilaian dan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sebagai dasar pertimbangan KPM atau RUPS untuk memperpanjang atau memberhentikan anggota Direksi.
- (5) Laporan pengurusan tugas akhir masa jabatan anggota Direksi yang berakhir masa jabatannya dilaksanakan setelah hasil audit dengan tujuan tertentu atau audit tahunan dari kantor akuntan publik dan disampaikan kepada KPM atau RUPS tahunan.

#### **Pasal 54**

- (1) Dalam hal jabatan anggota Direksi berakhir karena diberhentikan sewaktu-waktu sebagaimana dimaksud

- dalam Pasal 52 huruf c, pemberhentian dimaksud wajib disertai alasan pemberhentian.
- (2) Pemberhentian anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila berdasarkan data dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah, anggota Direksi yang bersangkutan:
- tidak dapat melaksanakan tugas;
  - tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar;
  - terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada BUMD, negara, dan/ atau Daerah;
  - dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
  - mengundurkan diri;
  - tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Direksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/ atau
  - tidak terpilih lagi disebabkan adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah dalam hal restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubaran BUMD.

**Pasal 55**

- (1) Direksi pada Perumda diberhentikan oleh KPM dan Direksi pada Perseroda diberhentikan oleh RUPS.
- (2) KPM atau RUPS mengatur teknis pelaksanaan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat materi:
- usulan pengunduran diri dari yang bersangkutan;
  - jangka waktu persetujuan pemberhentian; dan
  - tata cara pemberhentian.

**Pasal 56**

- (1) Pemerintah Daerah menginformasikan pelaksanaan setiap tahapan seleksi Calon anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi melalui media massa lokal/nasional dan/atau elektronik.
- (2) Media elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di muat dalam laman Pemerintah Daerah dan/atau laman BUMD.
- (3) Tahapan seleksi yang diinformasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit:
- penjaringan;
  - hasil seleksi administrasi; dan
  - hasil UKK.

**Pasal 57**

- (1) Biaya penyelenggaraan seleksi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi pada BUMD

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>provinsi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi atau BUMD.</i>                                                                                                                                                                                                       |
| <i>(2) Biaya penyelenggaraan seleksi anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi pada BUMD kabupaten/kota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota atau BUMD.</i>                                                                             |
| <b>Pasal 58</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>(1) BUMD yang sahamnya tercatat di pasar modal, pemilihan anggota Komisaris dan Direksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pasar modal.</i>                                                                                                                        |
| <i>(2) BUMD yang anggaran dasar atau keputusan RUPSNya mengatur hak penempatan anggota Komisaris dan anggota Direksi bagi pemilik saham di luar Pemerintah Daerah, pemilihan anggota Komisaris dan Direksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.</i> |

Mencermati dan mempelajari substansi materi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Direksi Badan Usaha Milik Daerah diatas, secara konklutif dapatlah dipahami bahwa secara umum proses pemilihan anggota Dewan Pengawas pada Perusahaan Umum Daerah dilakukan melalui seleksi, meliputi: seleksi administrasi; UKK; dan wawancara akhir.

Relevansinya dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, nantinya juga dilakukan sinkronisasi/hamonisasi substansi materi yang akan diatur sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut. Hal ini

berkaitan dengan asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan pandangan *Stufenbau theory* bahwa peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *groundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

**9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 155).**

Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 90, Pasal 94 ayat (9), Pasal 96 ayat (7), Pasal 97 ayat (9) dan Pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Adapun beberapa definisi/batasan pengertian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini antara lain:

Definisi/batasan pengertian “*Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD*” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 adalah: “*badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah*”. Definisi/batasan pengertian “*Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang*

selanjutnya disingkat *RPJMD*”, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 adalah: *“dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun”*.

Definisi/batasan pengertian *“Pemerintah Daerah”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 adalah: *“kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah”*. Definisi/batasan pengertian *“Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah yang selanjutnya disingkat KPM”*, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 adalah:

*“organ perusahaan umum daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas”*.

Definisi/batasan pengertian *“Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS”*, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 adalah:

*“organ perusahaan perseroan daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi atau komisaris”*.

Definisi/batasan pengertian *“Dewan Pengawas”* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 adalah: *“organ perusahaan umum daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan*

pengurusan perusahaan umum daerah”. Definisi/batasan pengertian “Direksi” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 9 adalah:

*“organ BUMD yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMD untuk kepentingan dan tujuan BUMD serta mewakili BUMD baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar”.*

Definisi/batasan pengertian “Rencana Bisnis”, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 10 adalah: *“rincian kegiatan dengan jangka waktu 5 (lima) tahun”*. Definisi/batasan pengertian “Indikator Kinerja Utama yang selanjutnya disebut IKU”, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 11 adalah: *“ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis operasional sesuai level BUMD”*. Definisi/batasan pengertian “Rencana Kerja dan Anggaran BUMD atau sebutan lain yang selanjutnya disebut RKA BUMD”, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 12 adalah: *“penjabaran tahunan dari Rencana Bisnis BUMD”*.

Definisi/batasan pengertian “Standar Operasional Prosedur” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 13 adalah: *“serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan”*. Definisi/batasan pengertian “Tata Kelola Perusahaan Yang Baik” berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 14 adalah:



*“sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan”.*

Berdasarkan sejumlah definisi/batasan pengertian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana telah diuraikan diatas, relevansinya dengan penyusunan substansi materi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya dan sebagaimana telah pula diuraikan dalam sub bahasan analisis peraturan perundang-undangan terkeit sebelumnya, rumusan definisi/batasan pengertian dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, ketika dirumuskan kembali dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, maka rumusan tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Pemerintah yang telah berlaku tersebut.



Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Lampiran II angka 103 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selengkapanya menyebutkan bahwa:

*“Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut”.*

Sementara berdasarkan Lampiran II angka 104 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan pula bahwa:

*“Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur”.*

Mengacu ketentuan Lampiran II Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut, dalam merumuskan muatan materi dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi

Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, perlu memperhatikan hal mana yang dikualifikasikan sebagai definisi dan hal mana yang dikualifikasikan sebagai batasan pengertian, sehingga dalam merumuskan definisi/batasan pengertian dalam ketentuan umum selaras (sinkron) dengan definisi/batasan pengertian dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Adapun beberapa substansi materi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, sebagai berikut:

| <b>Pasal 2</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) <i>Penyusunan Rencana Bisnis dan RKA BUMD dilakukan oleh Direksi BUMD yang baru didirikan dan yang telah berdiri.</i></p> <p>(2) <i>Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bersama jajaran perusahaan wajib menyusun Rencana Bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun berdasarkan anggaran dasar.</i></p> <p>(3) <i>Penyusunan Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), memperhatikan aspirasi para pemangku kepentingan dan disetujui bersama oleh Dewan Pengawas atau Komisaris dan disahkan oleh KPM atau RUPS.</i></p> <p>(4) <i>Dalam hal adanya rencana penyertaan modal atau pengurangan modal dari Pemerintah Daerah, Rencana Bisnis disesuaikan dengan Perda tentang penyertaan modal dan hasil analisis investasi yang disusun oleh Pemerintah Daerah.</i></p> |
| <b>Pasal 3</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><i>Rencana Bisnis merupakan dasar perjanjian kontrak kinerja Direksi.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Pasal 4</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>(1) <i>Direksi wajib menyusun RKA BUMD yang merupakan penjabaran tahunan dari Rencana Bisnis.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

- (2) RKA BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib disusun oleh Direksi bersama jajaran perusahaan dan disetujui bersama oleh Dewan Pengawas atau Komisaris dan disahkan oleh KPM atau RUPS.
- (3) Dalam hal adanya rencana penyertaan modal atau pengurangan modal dari Pemerintah Daerah, RKA BUMD disesuaikan dengan rencana pembiayaan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (4) RKA BUMD merupakan salah satu instrumen untuk mengukur kinerja BUMD, kinerja pengurus dan kinerja pegawai yang berkenaan.

#### **Pasal 5**

- (1) Rencana Bisnis disusun untuk:
  - a. menunjukkan gambaran mengenai bisnis BUMD kepada para pemangku kepentingan;
  - b. memberikan pedoman bagi pihak manajemen BUMD dalam mengelola BUMD;
  - c. menentukan strategi bisnis;
  - d. mengarahkan pengurus BUMD fokus pada tujuan BUMD;
  - e. membantu menghadapi persaingan usaha; dan
  - f. menarik investor dan kreditur.
- (2) Dalam menyusun Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Direksi memperhatikan:
  - a. asas perusahaan yang sehat;
  - b. prinsip kehati-hatian;
  - c. penerapan manajemen risiko; dan
  - d. faktor yang mempengaruhi operasional BUMD.

#### **Pasal 6**

- (1) Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, untuk BUMD yang telah berdiri paling sedikit memuat:
  - a. evaluasi hasil Rencana Bisnis atau dokumen pengelolaan sebelumnya;
  - b. kondisi BUMD saat ini;
  - c. asumsi yang dipakai dalam penyusunan Rencana Bisnis; dan
  - d. penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.
- (2) Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, untuk BUMD yang baru didirikan paling sedikit memuat:
  - a. asumsi yang dipakai dalam penyusunan Rencana Bisnis; dan
  - b. penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.

#### **Pasal 7**

- (1) Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, disusun sesuai kerangka Rencana Bisnis.
- (2) Kerangka Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

**Pasal 8**

Kerangka Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, untuk BUMD Lembaga Keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 9**

- (1) RKA BUMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), paling sedikit memuat rencana rinci program kerja dan anggaran tahunan.
- (2) RKA BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disusun sesuai dengan kerangka RKA BUMD.
- (3) Kerangka RKA BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

**Pasal 10**

Kerangka RKA BUMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3), untuk BUMD Lembaga Keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 11**

- (1) Direksi menyampaikan rancangan Rencana Bisnis kepada Dewan Pengawas atau Komisaris untuk disetujui paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak disampaikan.
- (2) Dewan Pengawas atau Komisaris dapat melakukan penelaahan dan meminta Direksi menyempurnakan rancangan Rencana Bisnis sesuai hasil penelaahan dalam kurun waktu 15 (lima belas) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Jika dalam waktu 15 (lima belas) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dewan Pengawas atau Komisaris tidak menyetujui rancangan Rencana Bisnis, rancangan Rencana Bisnis dianggap telah disetujui.
- (4) Rancangan Rencana Bisnis yang telah disetujui atau yang dianggap telah disetujui disampaikan kepada KPM atau RUPS, Otoritas Jasa Keuangan dan dapat disampaikan kepada Kementerian Teknis/Lembaga Nonkementerian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 12**

- (1) Direksi menyampaikan rancangan Rencana Bisnis kepada KPM atau RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4), untuk disahkan paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak diterima.

- (2) Sebelum disahkan oleh KPM atau RUPS, pemrakarsa Perda pendirian menugaskan perangkat daerah yang membidangi pembinaan BUMD melakukan penelaahan dan dapat meminta pertimbangan dari pemegang saham terbesar paling lama 15 (lima belas) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengikutsertakan tenaga/lembaga profesional sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
- (4) Pembiayaan telaahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

**Pasal 13**

- (1) Penyampaian rancangan Rencana Bisnis kepada KPM atau RUPS paling lambat pada akhir bulan November sebelum tahun Rencana Bisnis dimulai.
- (2) Tahun Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dimulai pada tanggal 1 Januari.

**Pasal 14**

- (1) Direksi menyampaikan rancangan RKA BUMD kepada Dewan Pengawas atau Komisaris untuk disetujui paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak disampaikan.
- (2) Dewan Pengawas atau Komisaris dapat melakukan penelaahan dan meminta Direksi menyempurnakan rancangan RKA BUMD sesuai hasil penelaahan dalam kurun waktu 15 (lima belas) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Jika dalam waktu 15 (lima belas) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Dewan Pengawas atau Komisaris tidak menyetujui rancangan RKA BUMD, rancangan RKA BUMD dianggap telah disetujui.
- (4) Rancangan RKA BUMD yang telah disetujui atau yang dianggap telah disetujui disampaikan kepada KPM atau RUPS, Otoritas Jasa Keuangan dan dapat disampaikan kepada Kementerian Teknis/Lembaga Nonkementerian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 15**

- (1) Direksi menyampaikan rancangan RKA BUMD kepada KPM atau RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (4), untuk disahkan paling lama 15 (lima belas) hari kerja sejak diterima.
- (2) Sebelum disahkan oleh KPM atau RUPS, pemrakarsa Perda pendirian menugaskan perangkat daerah yang membidangi pembinaan BUMD melakukan penelaahan dan dapat meminta pertimbangan dari pemegang saham

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>terbesar paling lama 15 (lima belas) hari kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(3) Perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengikutsertakan tenaga/lembaga profesional sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.</p> <p>(4) Pembiayaan telaahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Pasal 16</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>(1) Penyampaian rancangan RKA BUMD kepada KPM atau RUPS paling lambat pada akhir bulan November sebelum tahun RKA BUMD dimulai.</p> <p>(2) Tahun RKA BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dimulai pada tanggal 1 Januari.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Pasal 17</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>(1) Rencana Bisnis yang telah disahkan dapat dilakukan perubahan dalam hal:</p> <p>a. terjadi perubahan Perda RPJMD mempengaruhi kebijakan BUMD;</p> <p>b. terjadi perubahan pada faktor yang mempengaruhi operasional BUMD; dan/atau</p> <p>c. terjadi perubahan peraturan perundang-undangan yang terkait.</p> <p>(2) Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak menurunkan target sasaran, kecuali disebabkan oleh bencana.</p> <p>(3) Dalam hal terdapat perubahan Perda RPJMD terkait arah kebijakan dan isu strategi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Rencana Bisnis diubah mengikuti Perda perubahan RPJMD.</p> <p>(4) Perubahan Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, dilakukan 1 (satu) kali dalam setahun dan tidak dapat dilakukan pada tahun terakhir Rencana Bisnis.</p> |
| <b>Pasal 18</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>Perubahan Rencana Bisnis disesuaikan dengan perubahan analisis investasi dan Perda tentang penyertaan modal, kecuali perubahan Rencana Bisnis yang dilakukan hanya pada program.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Pasal 19</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>(1) Mekanisme penyampaian rancangan Rencana Bisnis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 13, berlaku secara mutatis mutandis dengan rancangan perubahan Rencana Bisnis.</p> <p>(2) Waktu penyampaian perubahan Rencana Bisnis disesuaikan dengan waktu perubahan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pasal 20</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>(1) Perubahan terhadap RKA BUMD yang telah disahkan dapat dilakukan dalam hal:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>terdapat perubahan pada Rencana Bisnis;</li><li>terjadi perubahan pada faktor yang mempengaruhi operasional BUMD; dan/atau</li><li>terjadi perubahan peraturan perundang-undangan yang terkait.</li></ol> <p>(2) Dalam hal terdapat perubahan RKA BUMD, RKA BUMD dapat direvisi 2 (dua) kali dalam setahun.</p>                                                                                                                                                               |
| <b>Pasal 21</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>(1) Mekanisme penyampaian rancangan RKA BUMD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 16, berlaku secara mutatis mutandis dengan rancangan perubahan RKA BUMD.</p> <p>(2) Waktu penyampaian perubahan RKA BUMD disesuaikan dengan waktu perubahan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Pasal 22</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>(1) BUMD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain.</p> <p>(2) BUMD memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik Pemerintah Daerah lain untuk mendukung kerja sama daerah.</p> <p>(3) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan prinsip:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</li><li>sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik dan kemanfaatan;</li><li>saling menguntungkan dan memberikan manfaat optimal bagi BUMD; dan</li><li>melindungi kepentingan BUMD, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.</li></ol> |
| <b>Pasal 23</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>(1) Kerja sama dimuat dalam perjanjian kerja sama yang ditandatangani oleh para pihak kerja sama sesuai dengan kewenangan.</p> <p>(2) Perjanjian kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>hak dan kewajiban para pihak;</li><li>jangka waktu kerja sama;</li><li>penyelesaian perselisihan; dan</li><li>sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian.</li></ol> <p>(3) Perjanjian kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.</p>                                                     |
| <b>Pasal 24</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

*Pelaksanaan kerja sama BUMD dilakukan oleh Direksi.*

**Pasal 25**

- (1) Bentuk kerja sama meliputi:
  - a. operasi (joint operation);
  - b. pendayagunaan ekuitas (joint venture); dan
  - c. lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.
- (2) Bentuk kerja sama berupa operasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilakukan dengan ketentuan:
  - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa; dan
  - b. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.
- (3) Bentuk kerja sama berupa pendayagunaan ekuitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dilakukan dengan ketentuan:
  - a. disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa;
  - b. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
  - c. tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal daerah; dan
  - d. memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama.

**Pasal 26**

- (1) Kerja sama BUMD yang dilakukan atas inisiatif mitra kerja sama harus dilengkapi dengan dokumen persyaratan.
- (2) Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
  - a. proposal kerja sama;
  - b. studi kelayakan kerja sama;
  - c. Rencana Bisnis pihak ketiga; dan
  - d. manajemen risiko pihak ketiga dan kerja sama.

**Pasal 27**

- (1) Laporan Dewan Pengawas atau Komisaris terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan yang disampaikan kepada KPM atau RUPS.
- (2) Laporan Dewan Pengawas atau Komisaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat:
  - a. pelaksanaan Rencana Bisnis dan RKA BUMD;
  - b. faktor yang mempengaruhi kinerja BUMD; dan
  - c. upaya memperbaiki kinerja BUMD.
- (3) Laporan triwulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah akhir triwulan berkenaan.
- (4) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada KPM atau RUPS paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja setelah tahun buku BUMD



ditutup.

- (5) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), disahkan oleh KPM atau RUPS paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah laporan diterima.

**Pasal 28**

- (1) Laporan Direksi BUMD terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan dan laporan tahunan.

- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Dewan Pengawas atau Komisaris sebagai salah satu dasar pengawasan.

**Pasal 29**

- (1) Laporan bulanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1), terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan.

- (2) Laporan kegiatan operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:

- a. perbandingan antara RKA BUMD dengan realisasi RKA BUMD;
- b. penjelasan mengenai deviasi atas realisasi RKA BUMD; dan
- c. rencana tindak lanjut atas RKA BUMD yang belum tercapai.

- (3) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), paling sedikit memuat laporan arus kas.

**Pasal 30**

- (1) Laporan triwulan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1), terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan.

- (2) Laporan kegiatan operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas:

- a. perbandingan antara RKA BUMD dengan realisasi RKA BUMD;
- b. penjelasan mengenai deviasi atas realisasi RKA BUMD; dan
- c. rencana tindak lanjut atas RKA BUMD yang belum tercapai.

- (3) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat neraca, laporan rugi/laba dan laporan arus kas.

- (4) Laporan triwulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada KPM atau RUPS paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja setelah akhir triwulan berkenaan.

**Pasal 31**

- (1) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1), terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>dan laporan manajemen.</p> <p>(2) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditandatangani bersama Direksi dan Dewan Pengawas atau Komisaris.</p> <p>(3) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada KPM atau RUPS untuk disahkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterima.</p> <p>(4) Direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), disahkan oleh KPM atau RUPS.</p> <p>(5) Laporan tahunan yang telah disahkan oleh KPM atau RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (4), disampaikan kepada Menteri.</p> |
| <b>Pasal 32</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>(1) Dalam melakukan evaluasi didahului dengan monitoring yang dapat dilaksanakan secara bulanan, triwulan dan tahunan.</p> <p>(2) Monitoring sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan laporan bulanan, triwulan dan tahunan.</p> <p>(3) Monitoring sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>BUMD;</li><li>Pemerintah Daerah; dan/atau</li><li>Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian.</li></ol>                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Pasal 33</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>(1) Evaluasi BUMD dilakukan dengan cara membandingkan antara target dan realisasi.</p> <p>(2) Evaluasi BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan paling sedikit 1 (satu) tahun sekali.</p> <p>(3) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>BUMD;</li><li>Pemerintah Daerah; dan/atau</li><li>Kementerian/ Lembaga Pemerintah Nonkementerian.</li></ol> <p>(4) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sekurang kurangnya meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>penilaian kinerja;</li><li>penilaian tingkat kesehatan; dan</li><li>penilaian pelayanan.</li></ol>                    |
| <b>Pasal 34</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (3) huruf b dan Pasal 33 ayat (3) huruf b, dilaksanakan oleh perangkat daerah yang membidangi BUMD sesuai dengan tugas dan wewenangnya.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

**Pasal 35**

- (1) *Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.*
- (2) *BUMD berbentuk perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.*
- (3) *Bentuk BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat dilakukan perubahan yang terdiri atas:*
  - a. perubahan bentuk hukum perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah; dan*
  - b. perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan daerah menjadi perusahaan umum daerah.*
- (4) *Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Perda.*
- (5) *Perubahan bentuk hukum BUMD dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan kajian paling sedikit terhadap:*
  - a. kesesuaian bentuk hukum;*
  - b. kewajiban; dan*
  - c. kekayaan BUMD.*
- (6) *Kewajiban dan kekayaan sebagaimana dimaksud pada ayat 5 huruf b dan huruf c, diperhitungkan secara proporsional.*

**Pasal 36**

- (1) *Perusahaan daerah yang menjadi BUMD dengan kepemilikan saham 1 (satu) daerah dibawah 51% (lima puluh satu persen), daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Penyesuaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Kepala Daerah dengan memperhatikan:*
  - a. visi dan misi Kepala Daerah;*
  - b. kinerja BUMD;*
  - c. tingkat kesehatan BUMD;*
  - d. kualitas dan kuantitas pelayanan BUMD bagi masyarakat; dan*
  - e. kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.*
- (3) *Penyesuaian sebagaimana pada ayat (1), paling lama 5 (lima) tahun sejak Peraturan Menteri ini diundangkan.*

**Pasal 37**

- (1) *Dalam hal akan mendirikan BUMD, Pemerintah Daerah melakukan paling sedikit:*
  - a. membentuk tim pendirian BUMD;*
  - b. menyusun analisa kebutuhan daerah dan analisa kelayakan bidang usaha;*
  - c. mengajukan usulan rencana pendirian BUMD untuk*

- dinilai oleh Menteri;
- d. membuat Perda tentang pendirian BUMD;
  - e. membuat Perda tentang penyertaan modal;
  - f. menyiapkan dokumen kelengkapan inti perusahaan paling sedikit Akta Pendirian Perusahaan, Nomor Pokok Wajib Pajak, Surat Izin Usaha Perdagangan, Tanda Daftar Perusahaan, dan surat keterangan domisili;
  - g. menyusun RKA BUMD sementara berdasarkan analisa kelayakan bidang usaha sebagaimana dimaksud dalam huruf b;
  - h. memilih dan menetapkan Dewan Pengawas atau Komisaris dan Direksi;
  - i. menandatangani kontrak kinerja antara KPM atau RUPS dengan Dewan Pengawas atau Komisaris dan Direksi; dan
  - j. menyusun anggaran dasar.
- (2) Dalam hal BUMD sudah berdiri, paling lama 1 (satu) tahun direksi wajib memprioritaskan:
- a. menyusun peraturan direksi;
  - b. merekrut pegawai;
  - c. menyusun Rencana Bisnis dan RKA BUMD;
  - d. menyusun Standar Operasional Prosedur; dan
  - e. menentukan Indikator Kinerja Utama pegawai.
- (3) Pelaksanaan prioritas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Direksi berpedoman pada RKA BUMD sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g.

#### **Pasal 38**

- (1) Penyusunan kebutuhan daerah dan analisa kelayakan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) huruf b, dapat menggunakan tenaga profesional.
- (2) Analisa kelayakan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam bentuk dokumen yang berisi pernyataan layak atau tidaknya pendirian dan keberlangsungan usaha BUMD.

#### **Pasal 39**

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

- a. Rencana Bisnis, RKA BUMD, Laporan dan Evaluasi yang ada sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya jangka waktu yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Rencana Bisnis bagi BUMD air minum dengan jumlah pelanggan kurang dari 10.000 (sepuluh ribu) yang ada sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini, menyesuaikan dengan Peraturan Menteri ini paling lambat dalam jangka

waktu 3 (tiga) tahun.

Mencermati dan mempelajari substansi materi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah diatas, relevansinya dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, nantinya juga dilakukan sinkronisasi/hamonisasi substansi materi yang akan diatur sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut.

Hal ini berkaitan dengan asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan pandangan *Stufenbau theory* bahwa peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hierarkis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *groundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Secara normatif, pembentukan setiap Peraturan Daerah serta produk hukum lainnya harus memperhatikan prinsip-prinsip tertentu. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dijadikan landasan keabsahan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Pengaturan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya melalui Peraturan Daerah, yaitu: landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara teoritis, sejumlah pakar mengungkapkan pentingnya landasan keabsahan filosofis, Sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Satjipto Rahardjo misalnya, dengan mendasarkan pada pandangan Gustav Radbruch menguraikan bahwa validitas adalah kesahan berlaku hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum. Bahwa hukum itu dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan

oleh Redbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum, yaitu keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum.<sup>190</sup>

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menguraikan timbulnya masing-masing nilai dasar hukum itu yakni: *Pertama*, hukum adalah karya manusia yang berupa norma-norma berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku. Ia merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan ke mana harus diarahkan. Oleh karena itu, pertama-tama hukum itu mengandung rekaman dari ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan. Ide-ide ini adalah ide mengenai keadilan. *Kedua*, hukum yang sengaja dibuat itu mengikatkan diri kepada masyarakat sebagai basis sosialnya. Ini berarti bahwa ia harus memerhatikan kebutuhan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat serta memberikan pelayanan kepadanya. Inilah yang dimaksud dengan kegunaan sebagai salah satu nilai-nilai dasar dari hukum. *Ketiga*, masyarakat tidak hanya ingin keadilan diciptakan dalam masyarakat dan kepentingan-kepentingannya dilayani oleh hukum, melainkan juga menginginkan agar dalam masyarakat terdapat peraturan yang menjamin kepastian dalam hubungan-hubungan mereka satu sama lain.<sup>191</sup>

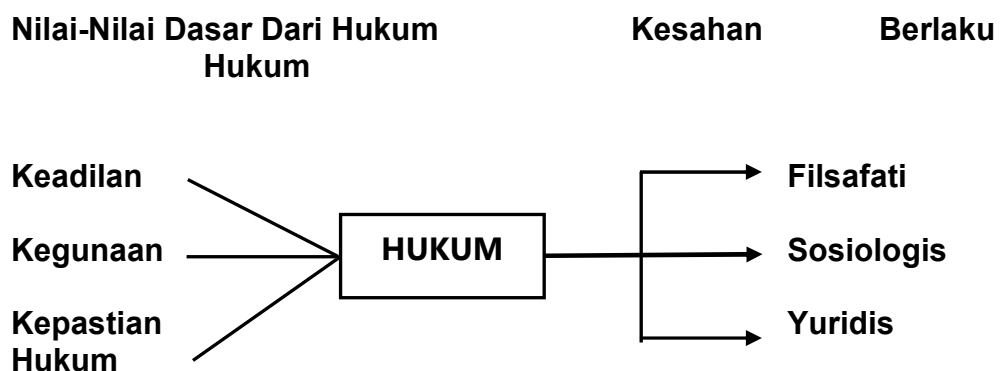
Pandangan hukum dari Gustav Radbruch tersebut diuraikan pula oleh W. Friedman, bahwa gagasan hukum sebagai gagasan kultural tidak bias formal, tetapi harus diarahkan kepada cita-cita hukum, yaitu keadilan.

<sup>190</sup> Satjipto Rahardjo, "Ilmu Hukum". Bandung: Alumni, 2000, hlm. 19.

<sup>191</sup> *Ibid*, hlm. 18-19.

Tetapi, keadilan sebagai suatu cita adalah yang sama harus diperlakukan sama, yang tidak sama diperlakukan tidak sama. Untuk mengisi cita keadilan ini dengan isi konkret, harus menoleh pada kegunaannya sebagai unsur kedua dari cita hukum. Kegunaan menuntut kepastian hukum. Hukum harus pasti. Tuntutan akan keadilan dan kepastian merupakan bagian-bagian yang tetap dari cita hukum, dan ada diluar pertentangan-pertentangan bagi pendapat politik. Kegunaan memberi unsur relativitas. Tetapi tidak hanya kegunaan sendiri yang relatif, hubungan antara 3 (tiga) unsur hukum itu juga relatif. Seberapa jauh kegunaan lebih kuat dari keadilan, atau kepastian lebih penting dari kegunaan, merupakan masalah yang harus diputuskan oleh sistem politik masing-masing.<sup>192</sup> Masalah ini biasanya dibicarakan dalam hubungannya dengan kesahan berlaku hukum. Satjipto Rahardjo menggambarkan keterhubungan nilai-nilai dasar hukum dan kesahan berlakunya hukum dalam gambar sebagai berikut:

**Gambar 3. Keterhubungan Nilai-Nilai Dasar Hukum dan Kesahan Berlakunya Hukum.**



*Sumber : Satjipto Rahardjo, "Ilmu Hukum", 2000, hlm. 20.*

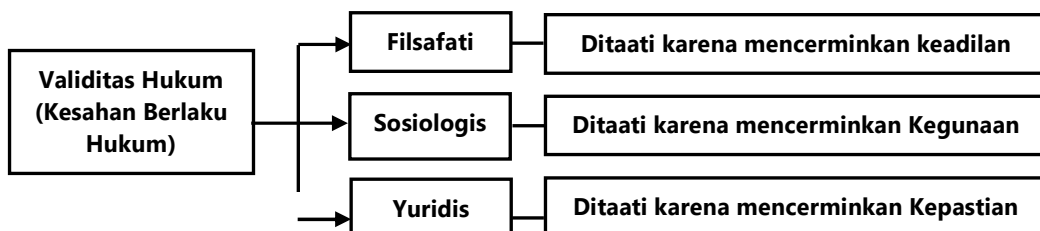
<sup>192</sup> W. Friedman, "Teori & Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)". Diterjemahkan oleh Mohamad Arifin dari Judul asli : Legal Theory. Jakarta : CV Rajawali, 1990, hlm. 43.



Berdasarkan gambar keterhubungan nilai-nilai dasar hukum dan kesahan berlakunya hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo diatas, secara konklutif dapatlah dipahami bahwa gambar tersebut menunjukkan keterhubungan ‘kesahan berlakunya hukum’ dengan Nilai-Nilai Dasar Hukum”, bahwasanya hukum didasarkan pada keberlakuan filsafati agar hukum mencerminkan nilai keadilan, didasarkan pada keberlakuan sosiologis agar hukum mencerminkan nilai kegunaan, dan didasarkan pada keberlakuan yuridis agar hukum mencerminkan nilai kepastian hukum.

Validitas norma hukum dari Radbruch sebagaimana dideskripsikan oleh sejumlah pakar diatas, adalah dalam pengertian kualitas hukum atau dunia yang seharusnya (*das sollen*). Pada esensinya, dalam perspektif ilmu perundang-undangan sebagaimana pandangan pakar adalah bahwa hukum didasarkan pada keberlakuan filsafati agar hukum mencerminkan nilai keadilan, didasarkan pada keberlakuan sosiologis agar hukum mencerminkan nilai kegunaan, dan didasarkan pada keberlakuan yuridis agar hukum mencerminkan nilai kepastian hukum. Hal ini dapat digambarkan dalam gambar sebagai berikut:

**Gambar 4. Validitas Hukum Secara Filsafati, Sosiologis, dan Yuridis.**



Sumber : Diolah Berdasarkan Pandangan Satjipto Rahardjo dan W. Friedman.

Bagir Manan dalam bukunya Dasar-Dasar Ilmu Perundang-undangan mengemukakan hal senada dengan pandangan Satjipto Rahardjo dan W. Friedman, bahwa agar hukum ditaati maka hukum harus mempunyai dasar-dasar berlaku yang baik. Umumnya terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik, yaitu dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis. Dengan demikian, Peraturan Perundang-undangan sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.<sup>193</sup>

Lebih lanjut Bagir Manan mengemukakan bahwa dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*) mengandung makna: *Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan, dengan perkataan lain, setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang; *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama yang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat; *Ketiga*, keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya; dan *Keempat*, keharusan mengikuti tata cara tertentu dalam pembentukannya. Dasar berlaku secara sosiologis (*sociologische gelding*) berarti mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-

---

<sup>193</sup> Bagir Manan, "Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia". Jakarta: Ind-Hil.co, 1992, hlm. 14-17.

masalah yang dihadapi dan memerlukan penyelesaian. Dengan dasar sosiologis ini diharapkan Peraturan Perundang-undangan akan diterima oleh masyarakat, sehingga tidak banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Dasar berlaku secara filosofis (*filosofische gelding*) berarti mencerminkan nilai yang terdapat dalam cita hukum (*rechtsidee*), baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.<sup>194</sup>

Dalam kaitan tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa terdapat 5 (lima) landasan keberlakuan, yaitu landasan filosofis, sosiologis, landasan politis, landasan yuridis, dan landasan administratif. Masing-masing landasan keberlakuan tersebut dijelaskan lebih lanjut bahwa: *Pertama*, landasan filosofis harus mencerminkan cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan aau nilai-nilai filosofis yang dianut negara. *Kedua*, landasan sosiologis harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat. *Ketiga*, landasan yuridis terpenuhi apabila suatu norma hukum ditetapkan berdasarkan norma yang lebih tinggi, ditetapkan menurut prosedur yang berlaku oleh lembaga yang berwenang.<sup>195</sup>

Makna “sosiologis” dalam pengertian validitas sosiologis adalah untuk mendapatkan informasi mengenai kebutuhan hukum masyarakat, sehingga Peraturan Perundang-undangan yang hendak dibuat memenuhi nilai

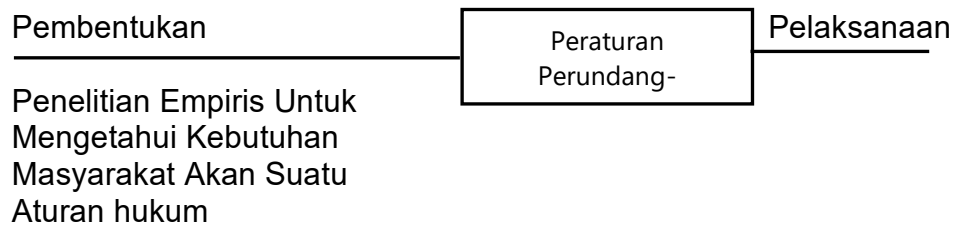
---

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> Jimly Asshiddiqie, “Perihal Undang-Undang”. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 170 – 172, 240 – 244.

kegunaan. Ini dapat diperoleh berdasarkan penelitian empiris, yaitu meneliti tentang kebutuhan-kebutuhan masyarakat atau sebagian besar anggota masyarakat berkenaan dengan perlu dibuatnya Peraturan Perundang-undangan. Dalam pengertian bahwa penelitian empiris yang dilakukan bukan penelitian empiris pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Namun, dimaknai sebagai penelitian empiris dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tengah disusun. Kerangka alur pikir dimaksud dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5. Penelitian Empiris Dalam Rangka Validitas Sosiologis Dari Norma Hukum.**



Selain aspek teoritik landasan keabsahan sebagaimana telah dideskripsikan diatas, secara normatif landasan keabsahan pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk pula didalamnya Peraturan Daerah ditegaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH.01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.

Lampiran I angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *a quo* [vide Pasal 57 ayat (2) dan Pasal 63] menguraikan mengenai Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ditegaskan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Selanjutnya landasan Yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Demikian halnya dalam Lampiran II pedoman angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa:

*“Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis”.*

Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Sedangkan unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Sementara dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor: M.HH.01.PP.01.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-Undangan secara eksplisit menyebutkan bahwa Latar Belakang Pemikiran mengenai alasan atau alasan filosofis, sosiologis, yuridis, yang mendasari pentingnya materi hukum yang bersangkutan segera diatur dalam peraturan perundang-undangan.

1. Landasan filosofis. Memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945.
2. Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan/alasan sosiologis sebaiknya juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang ingin dicapai.

Mengenai muatan Landasan Yuridis yang utama bukanlah tentang suatu tinjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada kaitannya. Sesuai dengan Pedoman Angka 28 Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan [vide Pasal 57 ayat (2) dan Pasal 63] Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa: *“dasar hukum memuat: Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan Peraturan Perundang-Undang yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan”*.

Selanjutnya secara eksplisit, angka 39 Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa:

*“Dasar Hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah”*.

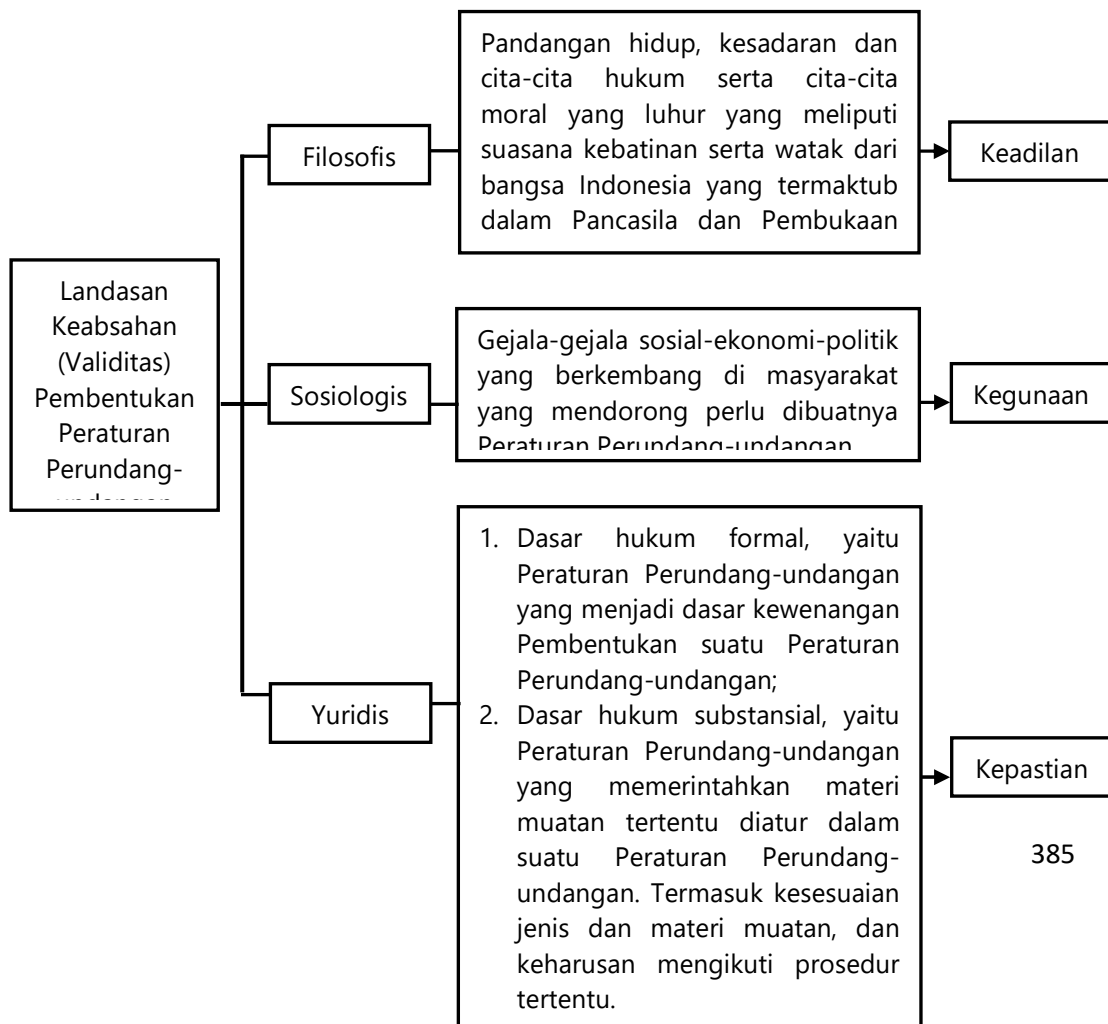
Dengan demikian, dasar hukum atau landasan yuridis memuat:



1. Dasar hukum formal, yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan.
2. Dasar hukum substansial, yaitu Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan materi muatan tertentu diatur dalam suatu Peraturan Perundang-undangan.

Mengacu pada deskripsi landasan keabsahan baik dalam perspektif teoritis maupun normatif diatas, secara konklutif muatan dan tujuan landasan keabsahan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 6. Muatan dan Tujuan Landasan Keabsahan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**



Relevansinya dengan pengaturan Pendirian Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, mendasarkan pula pada 3 (tiga) landasan keabsahan sebagaimana telah dideskripsikan diawal, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Adapun masing-masing landasan keabsahan dalam Pembentukan Peraturan Daerah dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### **A. Landasan Filosofis**

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.<sup>196</sup>

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem

---

<sup>196</sup> H. Rojidi Ranggawijaya, "Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia". Bandung: Mandar Maju. 1998, hlm. 43; nilai yang baik tidak lain adalah nilai yang dijunjung tinggi yang meliputi nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, kemanusiaan, religiusitas dan berbagai nilai lain yang dianggap baik. Dan penilaian mengenai baik, benar, adil dan susila sangat tergantung dari takaran yang dimiliki oleh suatu bangsa tertentu.

nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan.

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapat pembenaran filosofis secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.<sup>197</sup> Nilai yang baik sebagaimana dikemukakan oleh Rosjidi Ranggawidjaja adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Dimana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan.<sup>198</sup>

Capaian kebahagiaan atau kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama Negara dalam konsepsi Negara hukum modern (*welfare state*) yang dianut oleh hampir semua negara, tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara konstitusional, tujuan luhur bernegara tersebut secara yuridis formal termaktub didalam

---

<sup>197</sup> I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, "Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia". Bandung : Alumni, 2008, hlm. 78.

<sup>198</sup> H. Rosjidi Ranggawidjaja..., *Op.Cit.*

pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) alinea Keempat yang menegaskan bahwa tujuan Negara adalah untuk:

*“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi dan keadilan sosial”.*

Selanjutnya ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa *‘Indonesia adalah Negara hukum’*. Berkenaan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, menurut Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.<sup>199</sup>

Dalam Negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada Pemerintah. Dengan demikian konsekuensi dari Negara hukum tersebut, maka seluruh aktifitas kenegaraan harus selalu didasarkan atas aturan hukum, termasuk pula dalam pengaturan Pendirian Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan

---

<sup>199</sup> A. Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-undangan Indonesia, Makalah Pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, 25 April 1992.

Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya.

Senada dengan pandangan Hammid S. Attamimi tersebut, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto berpadangan, supaya berfungsi, maka kaidah hukum harus memenuhi ketiga unsur kelakuan, yaitu berlakunya secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Sebab apabila suatu kaidah hukum hanya mempunyai kelakuan yuridis belaka, maka kaidah hukum tersebut merupakan suatu kaidah hukum yang mati (*doderegel*). Kalau suatu kaidah hukum hanya mempunyai kelakuan sosiologis dalam arti kekuasaan, maka kaidah hukum yang bersangkutan menjadi aturan pemaksa (*dwangmaatregel*). Akhirnya apabila suatu kaidah hukum hanya mempunyai kelakuan filosofis, maka kaidah hukum tersebut hanya boleh disebut sebagai kaidah hukum yang diharapkan atau dicita-citakan (*"ius constituendum"*, *"ideal norm"*). Dengan demikian secara simpulan, dapatlah dipahami bahwa apabila kaidah hukum tersebut diartikan sebagai patokan hidup bersama yaitu damai (tenang/bebas/tertib), maka tidak boleh tidak kaidah tersebut harus mempunyai kelakuan dalam ketiga bidang tersebut.<sup>200</sup>

Pandangan yang sama dikemukakan oleh M. Solly Lubis yang menyebutkan ada 3 (tiga) landasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan, yakni landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan

---

<sup>200</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, "Perihal Kaidah Hukum", Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1989, hlm. 92-93.

politis. Dikatakan berlaku secara filosofis atau hal berlakunya kaidah hukum harus sesuai dengan cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi (*Uberpostieven Wert*), misalnya Pancasila, Masyarakat Adil dan Makmur, dan seterusnya.<sup>201</sup>

Dengan kata lain, suatu kaidah hukum yang berlaku perlu ditelaah lebih jauh kesesuaiannya dengan alam pikiran hukum dan falsafah hidup bangsa Indonesia. Adapun tolak ukur praktis mengenai filsafat hukum nasional tidak lain adalah Pancasila. Cita-cita hukum bangsa Indonesia adalah Pancasila yang terkandung didalamnya sila-sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dengan dasar-dasar itulah hukum nasional bangsa Indonesia akan dibangun. UUD NRI Tahun 1945 adalah salah satu bentuk perwujudan dari pelaksanaan Pancasila tersebut. Cita-cita hukum bangsa Indonesia adalah apa yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan hasil dari perpaduan antara nilai-nilai hukum, nilai-nilai lainnya dan kekuasaan. Dengan demikian, cita-cita hukum itu terdiri dari unsur yaitu: kemerdekaan, Perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Filsafat hidup bangsa harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam menjalankan roda kehidupan

---

<sup>201</sup> M. Solly Lubis, "Serba Serbi Politik dan Hukum", Bandung: Mandar Maju, 1989, hlm. 87.

masyarakat yang bersangkutan. Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Oleh karena itu kaedah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu sendiri. Peraturan dan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia harus berakar pada nilai-nilai moral yang baik yaitu nilai-nilai moral bangsa Indonesia yang terkristalisasi dalam Pancasila.

Untuk itu, maka pemerintah sebagai pengemban amanat rakyat harus tetap berlandaskan sepenuhnya kepada UUD NRI Tahun 1945 dalam setiap perencanaan, pelaksanaan, dan pengembangan pembangunan nasional. Paradigma pembangunan nasional yang tercantum dalam Pancasila sebagai Landasan Idiil, UUD NRI Tahun 1945 sebagai Landasan Konstitusional, Wawasan Nusantara sebagai Landasan Visional, Ketahanan Nasional sebagai Landasan

Konsepsional, serta Rencana Pembangunan Nasional sebagai Landasan Operasional.

Pancasila merupakan landasan idiil yang dijadikan dasar dalam perumusan dan pengembangan visi, misi, strategi, dan kebijakan serta program pembangunan nasional. Kelima sila Pancasila mengandung butir-butir yang merupakan kristalisasi nilai-nilai luhur bangsa. Segala bentuk visi, misi, strategi, kebijakan dan program dalam upaya mencari solusi terhadap permasalahan serta tantangan bangsa kedepan, hendaknya tetap berlandaskan kepada Pancasila.

Dalam pengertian tersebut, seluruh sila-sila dan butir-butir yang terkandung dalam Pancasila merupakan landasan yang dijadikan referensi di dalam perumusan dan pengembangan visi, misi, strategi, dan kebijakan serta program pembangunan nasional. UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan *“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”*. Sedangkan ayat (2) menegaskan pula bahwa: *“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*,<sup>202</sup> dan ayat (3) yang berbunyi: *“Negara Indonesia adalah Negara hukum”*.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> Jimly Asshiddiqie. “Islam dan Keadilan Rakyat”. Jakarta: Gema Insani Press. 1995 dan lihat juga Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta : BIP Kelompok Gramedia, hlm. 143; Kedaulatan atau *souvereiniteit (sovereignty)* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Kata ‘daulat’ dan ‘kedaulatan’ berasal dari bahasa arab ‘*daulah*’. Maka aslinya seperti yang dipakai dalam Al-Quran adalah peredaran dalam konteks kekuasaan.

<sup>203</sup> *Ibid.* hlm. 297; dalam konsep Negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi.



Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

1. Nilai-nilai *religiusitas* bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
4. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
5. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu peraturan daerah bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofis tersebut.

Sejalan dengan hal tersebut, dalam UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Masing-masing pemerintahan daerah itu mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi dimaksud adalah otonomi seluas-luasnya.

Ketentuan konstitusional tersebut dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mencabut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Berdasarkan deskripsi sebelumnya, maka secara filosofis pengaturan Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya melalui Peraturan Daerah, memiliki tujuan filosofis yakni

bahwa pendirian badan usaha milik daerah merupakan upaya untuk memberikan manfaat dalam perkembangan perekonomian di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Rancangan Peraturan Daerah ini disusun dengan dilandasi pada filosofi menjunjung tinggi asas kesetiakawanan, keadilan, kemanfaatan, keterpaduan, kemitraan, keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi, profesionalitas, dan keberlanjutan, serta berorientasi pada peningkatan pelayanan publik dan menjunjung tinggi hak-hak masyarakat serta menjamin adanya penerapan prinsip keadilan bagi segenap masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Tujuan ini selaras dengan watak bangsa Indonesia dalam Pancasila dan sesuai pula dengan tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

*“untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin*

*oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat.*

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara. Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische groundslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Kondisi dan kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku yang efektif.

Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah) tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan

mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dasar sosiologis dari Peraturan Daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Terhadap hal ini Eugene Ehrlich dalam Lili Rasjidi mengemukakan, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>204</sup>

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat tadi.

Bertalian dengan hal tersebut, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan daerah yaitu:

---

<sup>204</sup> Lili Rasjidi, "Filsafat Hukum: Apakah Hukum itu". Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991. hlm. 49-50.

- a. Teori kekuasaan (*Macht theorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori pengakuan (*Annerkennungs theorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.<sup>205</sup>

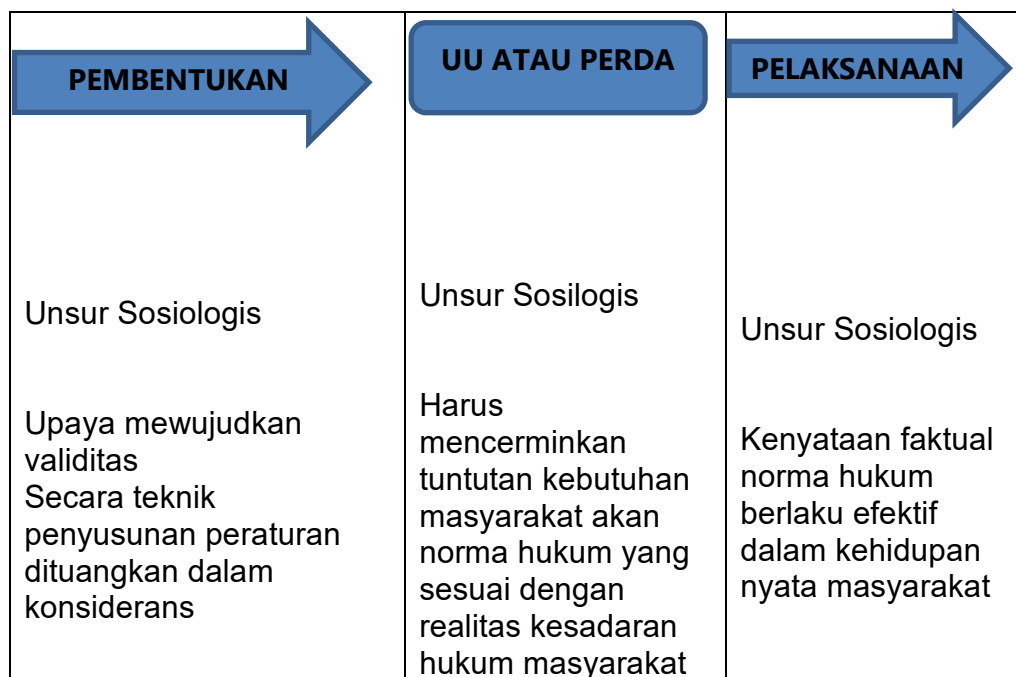
Mengacu pada basis argumentasi landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu Peraturan Daerah ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat Peraturan Daerah itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Dengan demikian secara sosiologis dapat dipahami bahwa kondisi, karakteristik, dan potensi daerah Kabupaten Donggala serta potensi pasar mendorong Pemerintah Daerah untuk mendirikan badan usaha milik daerah yang berdasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik dalam upaya menciptakan lapangan kerja, perluasan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pendapatan asli daerah dalam mewujudkan tujuan pembangunan di daerah.

Aspek sosiologis dalam perancangan peraturan perundang-undangan dimanfaatkan dalam konteks pembentukan dan bukan dalam konteks pelaksanaan peraturan perundang-undangan, seperti tampak dalam bagan berikut:

---

<sup>205</sup> Bagir Manan. "Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia". Jakarta: Ind-Hil Co, 1992, hlm. 16.

**Gambar 7. Bagan Unsur Sosiologis dalam Konteks Pembentukan dan Pelaksanaan Undang-Undang atau Peraturan Daerah.**



Dengan demikian Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya dianggap penting untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pihak terkait (*Stakeholders*) yang terlibat dalam pendirian dan investasi modal

saham atas BUMD berbentuk Perseroan Terbatas, maka diperlukan pengaturan tentang pedoman bagi pendirian dan investasi modal saham yang menjadi dasar keputusan/ketetapan bagi pemerintah Daerah dalam mendirikan dan/atau menginvestasikan modal sahamnya pada perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas.

Mengacu kerangka pikir tersebut, maka diperlukan kajian yang sistematis dan komprehensif untuk mendisain kerangka regulasi daerah yang partisipatif, aplikatif, dan responsif terhadap perkembangan masyarakat serta dunia usaha dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat sejalan dengan visi dan misi Kabupaten Donggala.

### **C. Landasan Yuridis**

Kajian yuridis mengenai Inovasi Daerah, tidak terlepas dari aspek yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah sebagai instrumen yuridis yang mengikat dan berlaku umum yang menjadi dasar pengaturan. Penyelenggaraan asas desentralisasi oleh Pemerintah adalah otonomi daerah yang berlangsung dan diselenggarakan oleh daerah otonom, baik dalam konsep otonomi daerah maupun daerah otonom terkandung wewenang (fungsi) mengatur (*regelend*) dan mengurus (*bestuur*). Perbuatan '*mengatur*' berarti menciptakan norma hukum yang berlaku umum dan umumnya bersifat *abstrak*, sebaliknya '*mengurus*' memiliki arti perbuatan



menciptakan norma hukum yang berlaku *individual* dan bersifat *konkret*.

Menurut Benyamin Hoesen, secara materiil, “*mengurus*” dapat berupa memberikan pelayanan kepada orang atau badan tertentu dan/atau melakukan pembangunan proyek-proyek tertentu (secara konkret dan kasuistik). Secara konseptual, maka pembentukan Peraturan Daerah termasuk dalam kategori wewenang mengatur, yang berarti menciptakan norma hukum berlaku umum dan abstrak. Apa yang dapat kita lihat dari pengaturan Peraturan Daerah dalam sistem perundang-undangan di Indonesia sebagai peraturan yang mengikat umum, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah menunjukkan signifikansi dan eksistensi penting dari jenis peraturan ini.<sup>206</sup>

Terhadap hal ini, Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah adalah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah.<sup>207</sup> Peraturan Daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah, yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat.

---

<sup>206</sup> Bhenyamin Hossein, “Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Di Bidang Penyelenggaraan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Hubungan Kewenangan Antara Pusat dan Daerah), Makalah pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta 29 – 32 Mei 2006.

<sup>207</sup> Irawan Soejito..., *Loc.Cit.*

Senada dengan kedua pandangan tersebut, Bagir Manan berpandangan bahwa Peraturan Daerah adalah nama Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom—berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Dengan demikian Peraturan Daerah merupakan instrument regulatif yang paling penting dalam mengejawantahkan kewenangan otonomi daerah dalam mengurus dirinya sendiri.<sup>208</sup>

Konsekuensi dari penerapan otonomi daerah adalah setiap daerah dituntut untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) guna membiayai urusan rumah tangganya sendiri. Peningkatan ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga dapat menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik (*good governance*). Oleh karena itu, perlu dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan penerimaan dari sumber-sumber penerimaan daerah. Penerimaan PAD merupakan salah satu sumber penerimaan yang paling urgen bagi daerah untuk menopang pembiayaan rutin dan pembangunan disuatu daerah otonom, selain itu PAD juga sering

---

<sup>208</sup> Bagir Manan. “Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia”, Jakarta: Ind-Hil Co, 1992.

dijadikan tolak ukur kemandirian daerah dalam membiayai pembangunan.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Selanjutnya Peraturan Daerah itu dikatakan berlaku secara yuridis apabila penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatnya. Hal ini berhubungan dengan teori “*stufenbau*” dari Kelsen Zevenbergen dalam Bagir Manan<sup>209</sup> yang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum mempunyai kelakuan yuridis jikalau kaidah tersebut terbentuk menurut cara yang ditetapkan. Suatu norma hukum dapat dikatakan berlaku apabila:

---

<sup>209</sup> Bagir Manan, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Sinar Harapan.

- (1) Dirumuskan secara teratur menurut kaidah-kaidah bahasa Indonesia dengan menggunakan kata-kata menjadi satu kalimat yang berarti;
- (2) Ada pembuatnya, yaitu instansi yang berwenang untuk menetapkan;
- (3) Adanya asas yang menjadi dasar bagi norma hukum itu; dan
- (4) Norma hukum itu ditujukan kepada manusia, tidak ditujukan kepada benda-benda mati, tidak pula kepada pohon dan tidak pula kepada hewan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*),<sup>210</sup> yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah.

Sebagai salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan Peraturan Daerah, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai

---

<sup>210</sup> Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, Hlm. 23; Krems, mengatakan *gesetzgebungslehre* mempunyai tiga sub bagian disiplin, yakni proses perundang-undangan *gesetzgebungsverfahren (slehre)*; metode perundang-undangan *gesetzgebungsmethode (nlehre)*; dan teknik perundang-undangan *gesetzgebungstechnik (lehre)*.

hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar. Oleh karena peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi maka dapat disesuaikan dengan pendapat Lawrence M. Friedman<sup>211</sup>, mengatakan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum. Setiap peraturan hukum mengandung atau menyiratkan sebuah statemen mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi-konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, janji-janji atau ancaman.

Dalam pembentukan peraturan daerah sesuai pendapat Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah:

- a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);

---

<sup>211</sup> Lawrence M. Friedman, Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial, *The Legal System; A Social Science Perspective*, Nursamedia, Bandung, 2009, Hlm. 93-95; efek pencegah atau efek insentif dari sanksi pertama-tama berarti pencegahan umum, yakni kecenderungan bahwa populasi atau sebagian populasi yang mendengar tentang sanksi atau melihat beroperasinya sanksi akan memodifikasi perilakunya sesuai hal itu.

- b. Adanya kesesuaian bentuk/ jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/ jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
- c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan;<sup>212</sup>
- d. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.<sup>213</sup>

Sebagaimana telah dideskripsikan pada Bab terdahulu bahwa berkenaan dengan sumber pendapatan daerah, yang tertuang dalam Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, ditegaskan bahwa sumber pendapatan daerah dalam APBD untuk pelaksanaan desentralisasi terdiri atas : (a) Pendapatan asli daerah meliputi : (1) pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah; (b) pendapatan transfer; dan (c) lain-lain pendapatan daerah yang sah.

<sup>212</sup> Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dan lihat pula Pasal 236 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

<sup>213</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.* hlm. 14-15

Untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan yang lebih besar dalam usaha untuk mendongkrak PAD. Berkaitan dengan pemberian kewenangan tersebut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perluasan kewenangan mengenai otoritas PAD tersebut dilakukan dengan memperluas basis pengelolaan kekayaan milik daerah.

Perluasan basis pengelolaan kekayaan milik daerah tersebut dilakukan sesuai dengan prinsip otonomi fiskal. BUMD tidak menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan/atau menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor import, justru dengan adanya pendirian BUMD diharapkan agar dapat mengembangkan usaha-usaha yang berpotensi untuk menguntungkan daerah.

Bertalian dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, telah sesuai dengan ketentuan Pasal Pasal 331 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dibahas pada Bab terdahulu. Dengan pengaturan yang demikian, maka pedoman yang berkaitan dengan pendirian Perubahan Bentuk

Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya haruslah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan teori-teori para ahli yang dikemukakan sebelumnya, dapat diketahui bahwa landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, demikian halnya dengan Peraturan Daerah. Berdasarkan analisa mengenai peraturan perundang-undangan yang relevan sebagaimana dideskripsikan pada Bab-Bab terdahulu, maka dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, terdapat sejumlah instrument hukum yang dapat dijadikan landasan pembentukan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1822);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor



244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);

4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6273).

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

#### **A. Sasaran Yang Akan Diwujudkan Oleh Peraturan Daerah tentang Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya**

Berkenaan dengan substansi yang akan diatur dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah, Naskah Akademik memiliki peran yang sangat penting. Bagian yang menyangkut kerangka serta sistematika suatu Rancangan Peraturan Daerah terdapat dalam Bab V ini. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya ini dimaksudkan guna memberikan kepastian hukum dan arah pengaturan bagi Pemerintahan Daerah dalam pendirian Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah yang dirumuskan dalam kebijakan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan terkait.

Berdasarkan pokok bahasan yang telah dikemukakan pada Bab-Bab sebelumnya, dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum

Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, dapat diketahui antara lain bahwa jangkauan pengaturan/sasaran yang akan dicapai/ diwujudkan melalui pembentukan Rancangan Peraturan Daerah adalah dalam kerangka Memberikan Manfaat bagi Perkembangan Perekonomian Daerah, 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 sebagaimana yang menjadi tujuan dari pendirian Badan Usaha Milik Daerah.

Adapun arah pengaturannya adalah penguatan kerangka hukum utamanya penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pendirian Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perseroan daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang menegaskan bahwa:

*“Perda pendirian perusahaan Perseroan Daerah memuat:*

- a. Nama dan tempat kedudukan;*
- b. Maksud dan tujuan;*
- c. Kegiatan usaha;*
- d. Jangka waktu berdiri; dan*
- e. Besarnya modal dasar”.*

**B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya**

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi pengaturan yang khas, semata-mata dimuat dalam suatu jenis peraturan perundang-undangan dan tidak dimuat dalam jenis peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>214</sup> Istilah “*materi muatan*” pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*” dalam Disertasinya mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan.<sup>215</sup> Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah belanda “*het Onderwerp*” dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp derwrt*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari Undang-Undang.

I Gde Pantja Astawara dan Suprin Na’a, mengemukakan bahwa dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) Peraturan

---

<sup>214</sup> A. Hamid S. Attamimi. “Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan”. Himpunan Bahan Pendidikan dan Pelatihan Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 1982, hlm. 59-78.

<sup>215</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Jakarta : Disertasi Doktor UI, 1992, hlm. 193 – 194.

Perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.<sup>216</sup>

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Sri Sumantri bahwa masing-masing Peraturan Perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh Undang-Undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD NRI 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.<sup>217</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah Materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>218</sup> Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah, jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya

---

<sup>216</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, "Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia", Bandung : PT. Alumni, 2008, hlm. 90.

<sup>217</sup> Sri Sumantri Martosoewignjo dan Bintang R. Saragih, "Ketatanegaraan Indonesia Dalam kehidupan Politik Indonesia; 30 Tahun Kembali Ke UUD 1945", Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993, hlm. 62.

<sup>218</sup> Dapat dicermati dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Selain itu, materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta pejabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sementara materi yang tidak boleh dimuat yaitu batas materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, seperti tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta melakukan pungutan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan ekspor/impor yang merupakan program strategis nasional.

Adapun materi muatan Peraturan Daerah dimaksud dirumuskan dengan sistematika sebagai berikut:

## **1. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum memuat ketentuan mengenai:<sup>219</sup>

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan Daerah;
- c. Hal-hal yang bersifat umum berlaku bagi Pasal-Pasal berikut antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan dari materi yang diatur.

Lampiran II angka 103 (*Vide* Pasal 64 ayat (2))<sup>220</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa:

*“Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut”.*

Demikian pula pada Lampiran II angka 104 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa:

*“Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan*

---

<sup>219</sup> Dapat dicermati pada Angka 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>220</sup> Pasal 64 selengkapnya menegaskan: (1) “Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. (2) “Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. (3) “Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

*Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur”.*

Contoh 1:

- a. Hari adalah hari kalender (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).
- b. Hari adalah hari kerja (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Contoh 2:

- a. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Mengacu pada pedoman tersebut, adapun Ketentuan Umum dalam konsep awal yang dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, sebagai berikut:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
2. Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yang selanjutnya disebut PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) adalah BUMD milik Pemerintah Daerah.
3. Modal Dasar adalah jumlah seluruh nilai nominal saham PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yang disebut dalam anggaran dasar yang dimuat dalam akta pendirian.



4. Modal Disetor adalah modal yang sudah dimasukkan Pemegang Saham sebagai pelunasan pembayaran saham yang diambilnya sebagai saham yang ditempatkan dari Modal Dasar PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).
5. Saham adalah bukti penyertaan atau kepemilikan modal pada PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yang memberi hak atas deviden kepada pemiliknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan/ketentuan anggaran dasar.
6. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disingkat RUPS adalah organ PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yang memegang kekuasaan tertinggi dalam PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada komisaris atau direksi.
7. Direksi adalah organ PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yang bertanggung jawab atas pengurusan PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) untuk kepentingan dan tujuan PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) serta mewakili PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
8. Komisaris adalah organ PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).
9. Pemegang Saham adalah orang atau badan yang menyertakan sahamnya dalam PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).
10. Pegawai adalah pegawai PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yang diangkat oleh Direksi.
11. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat PMPD adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah berupa uang dan/atau barang milik Daerah pada PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) dengan mendapat hak kepemilikan untuk diperhitungkan sebagai Saham.
12. Anggaran Dasar adalah anggaran dasar PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).
13. Daerah adalah Daerah Kabupaten Donggala.
14. Bupati adalah Bupati Donggala.

## **2. Materi Pokok Yang Akan Diatur Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya**

Materi pokok yang diatur merupakan substansi sebenarnya dari Peraturan Daerah yang dirumuskan secara normatif, yang mengharuskan (keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan) atau yang membolehkan (kebolehan untuk melakukan atau tidak melakukan)<sup>221</sup>. Sebagaimana telah dideskripsikan pada sub bahasan diatas, Pengelompokan Materi Pokok yang diatur, yaitu Perda Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah dengan mengacu ketentuan dalam Pasal 11 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Materi pokok yang diatur dirumuskan dalam kerangka atau anatomi Peraturan Perundang-undangan.

Adapun materi muatan Peraturan Daerah dimaksud dirumuskan dengan sistematika sebagai berikut:

### **a. Nama dan Tempat Kedudukan**

#### **Pasal 2**

- (1) Dengan Peraturan Daerah ini didirikan BUMD yang diberi nama PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).
- (2) Ketentuan mengenai merek jasa dan lambang sebagai identitas PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) diatur dalam Peraturan Bupati.

---

<sup>221</sup> Mahendra Wija Atmaja. "Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Berdasarkan Asas dan Teknik Penyusunan serta Perumusan Peraturan Perundang-undangan", Makalah dalam Pertemuan Konsultasi *Legal Drafting* Perda Penanggulangan HIV/AIDS, diselenggarakan oleh Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPAN), pada tanggal 3-6 September 2006 di Jayapura, hlm. 11.

### **Pasal 3**

PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 berkedudukan dan berkantor pusat di Daerah.

## **b. Maksud dan Tujuan**

### **Pasal 4**

Maksud pendirian PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yakni untuk meningkatkan pendapatan asli Daerah, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah.

### **Pasal 5**

Tujuan pendirian PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) meliputi:

- a. memajukan perekonomian di Daerah;
- b. memperluas lapangan pekerjaan; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

## **c. Kegiatan Usaha**

### **Pasal 6**

- (1) PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) mempunyai kegiatan usaha meliputi:
  - a. kegiatan usaha utama; dan
  - b. kegiatan usaha lainnya.
- (2) Kegiatan usaha utama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi :
  - a. pengelolaan industrialisasi perikanan berupa budidaya perikanan, serta industri turunan yang bahan baku utamanya hasil dari industri pengolahan ikan;
  - b. pengelolaan kawasan pariwisata meliputi kerjasama pembangunan dan pengembangan kawasan wisata, penyediaan jasa/fasilitas pendukung kawasan pariwisata dan pengelolaan kawasan pariwisata; dan
  - c. pengelolaan industri agro (industri pengolahan) yang bersumber dari komoditi unggulan Daerah berupa buah-buahan, sayuran, kelapa, kakao, aneka rempah, beras serta hasil hutan non kayu.

- (3) Kegiatan usaha lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
- a. kerja sama kegiatan industri pengolahan hasil tambang;
  - b. kerja sama jasa transportasi baik lokal, antar daerah satu provinsi, antar provinsi, antar pulau dan ekspor impor terutama untuk barang;
  - c. kerjasama pembangunan dan pengelolaan pembangkit listrik;
  - d. kegiatan usaha lainnya yang dapat dikembangkan sesuai dengan potensi dan kebutuhan Daerah maupun Daerah lain setelah mendapat persetujuan RUPS.

#### **Pasal 7**

Dalam rangka menunjang kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) dapat melakukan kerja sama dengan pihak ketiga.

#### **Pasal 8**

- (1) PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) dapat membuka kantor cabang di dalam wilayah atau di luar wilayah Daerah.
- (2) Pembukaan kantor cabang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan dan pengembangan kegiatan usaha PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.
- (3) Kantor cabang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengusahakan 1 (satu) atau lebih kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.

#### **d. Jangka Waktu Berdiri:**

#### **Pasal 9**

PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) didirikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas.

#### **e. Besarnya Modal Dasar:**

#### **Pasal 10**

Modal PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) terdiri atas:

- a. Modal Dasar; dan
- b. Modal Disetor.

### **Pasal 11**

- (1) Modal Dasar PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a ditetapkan senilai Rp... (dh).
- (2) Modal Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dimiliki lebih dari 51% (lima puluh satu persen) oleh Pemerintah Daerah.
- (3) Modal Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipenuhi secara bertahap sesuai kemampuan keuangan Daerah.

### **Pasal 12**

Modal Disetor PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf b paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) atau senilai Rp.... (dh) harus disetor penuh oleh Pemerintah Daerah.

### **Pasal 13**

- (1) Modal Dasar dan Modal Disetor PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan Pasal 12 merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (2) Pemenuhan Modal Dasar dan Modal Disetor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam PMPD.
- (3) Ketentuan mengenai PMPD diatur dengan Peraturan Daerah tersendiri.

#### **f. Organ dan Pegawai:**

Materi Organ dan Pegawai ini meliputi:

#### **Bagian Kesatu Umum**

### **Pasal 14**

Organ PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) terdiri atas:

- a. RUPS;
- b. Komisaris; dan
- c. Direksi.

### **Pasal 15**

Setiap orang dalam pengelolaan PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilarang memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah, atau ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan.

## **Bagian Kedua Rapat Umum Pemegang Saham**

### **Pasal 16**

- (1) RUPS merupakan memegang kekuasaan tertinggi dalam PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).
- (2) Wewenang dalam RUPS tidak diberikan kepada Komisaris dan Direksi.

### **Pasal 17**

- (1) Bupati mewakili Daerah selaku Pemegang Saham PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) di dalam RUPS.
- (2) Bupati mempunyai kewenangan mengambil keputusan dalam RUPS.
- (3) Kewenangan mengambil keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilimpahkan kepada pejabat Unit Perangkat Daerah yang membidangi pembinaan BUMD.
- (4) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
  - a. perubahan Anggaran Dasar;
  - b. pengalihan aset tetap;
  - c. kerja sama;
  - d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
  - e. penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio Saham;
  - f. pengangkatan dan pemberhentian Komisaris, dan Direksi;
  - g. penghasilan Komisaris dan Direksi;
  - h. penetapan besaran penggunaan laba;
  - i. pengesahan laporan tahunan;
  - j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) ; dan

- k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.

### **Bagian Ketiga Komisaris**

#### **Pasal 18**

Komisaris diangkat oleh RUPS.

#### **Pasal 19**

- (1) Syarat untuk dapat diangkat menjadi Komisaris sebagai berikut:
  - a. sehat jasmani dan rohani;
  - b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan BUMD;
  - c. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
  - d. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
  - e. menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya;
  - f. berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
  - g. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
  - h. tidak pernah dinyatakan pailit;
  - i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
  - j. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
  - k. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.
- (2) Dalam hal terjadi perubahan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, perubahannya dilakukan dengan Peraturan Bupati.

### **Pasal 20**

- (1) Anggota Komisaris dapat terdiri atas:
  - a. unsur independen; dan
  - b. unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Unsur lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat terdiri atas pejabat Pemerintah Pusat dan pejabat Pemerintah Daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik.

### **Pasal 21**

- (1) Komisaris bertugas:
  - a. melakukan pengawasan terhadap PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) ; dan
  - b. mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) .
- (2) Komisaris wajib:
  - a. melaporkan hasil pengawasan kepada RUPS; dan
  - b. membuat dan memelihara risalah rapat.
- (3) Pengawasan terhadap PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

### **Pasal 22**

- (1) Anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
  - a. anggota Direksi pada BUMD, badan usaha milik negara, dan/atau badan usaha milik swasta;
  - b. pejabat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
  - c. pejabat lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.
- (2) Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai Anggota Komisaris.



- (3) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan oleh RUPS paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai Anggota Komisaris, jabatan yang bersangkutan sebagai Anggota Komisaris dinyatakan berakhir.

#### **Bagian Keempat Direksi**

##### **Pasal 23**

- (1) Direksi melakukan pengurusan terhadap PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).  
(2) Pengurusan oleh Direksi PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

##### **Pasal 24**

Direksi diangkat oleh RUPS.

##### **Pasal 25**

- (1) Syarat untuk dapat diangkat menjadi Direksi sebagai berikut:
- sehat jasmani dan rohani;
  - memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
  - memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
  - memahami manajemen perusahaan;
  - memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
  - berijazah paling rendah Strata 1 (S-1);
  - pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
  - berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;

- i. tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
  - j. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
  - k. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
  - l. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.
- (2) Dalam hal terjadi perubahan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, perubahannya dilakukan dengan Peraturan Bupati.

#### **Pasal 26**

- (1) Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
- a. anggota Direksi pada BUMD lain, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik swasta;
  - b. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
  - c. jabatan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.
- (2) Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Direksi.
- (3) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilaksanakan oleh RUPS paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak yang bersangkutan diangkat memangku jabatan baru sebagai anggota Direksi, jabatan yang bersangkutan sebagai anggota Direksi dinyatakan berakhir.

#### **Pasal 27**

Direksi diberhentikan oleh RUPS.

## **Bagian Kelima Pegawai**

### **Pasal 28**

Pegawai merupakan pekerja PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.

### **Pasal 29**

- (1) Pegawai memperoleh penghasilan yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan, tanggung jawab, dan kinerja.
- (2) Direksi menetapkan penghasilan Pegawai sesuai dengan rencana kerja dan anggaran PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda).
- (3) Penghasilan Pegawai paling banyak terdiri atas:
  - a. gaji;
  - b. tunjangan;
  - c. fasilitas; dan/atau
  - d. jasa produksi atau insentif pekerjaan.

### **Pasal 30**

PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) wajib mengikutsertakan Pegawai pada program jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan sosial lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 31**

Dalam rangka peningkatan kompetensi Pegawai, PT. Donggala Maju Berjaya (Perseroda) melaksanakan program peningkatan kapasitas sumber daya manusia.

### **Pasal 32**

Pegawai dilarang menjadi pengurus partai politik.

## **g. Anggaran Dasar**

### **Pasal 33**

Anggaran Dasar dinyatakan dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 34**

- (1) Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 memuat:
  - a. nama dan tempat kedudukan;
  - b. maksud dan tujuan;
  - c. kegiatan usaha;
  - d. jangka waktu berdiri;
  - e. besarnya jumlah Modal Dasar dan Modal Disetor;
  - f. jumlah Saham;
  - g. klasifikasi Saham dan jumlah Saham untuk tiap klasifikasi serta hak yang melekat pada setiap Saham;
  - h. nilai nominal setiap Saham;
  - i. nama jabatan dan jumlah Anggota Komisaris dan Anggota Direksi;
  - j. penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
  - k. tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian Anggota Komisaris dan Anggota Direksi;
  - l. tugas dan wewenang Komisaris dan Direksi;
  - m. penggunaan laba dan pembagian dividen; dan
  - n. ketentuan lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Selain itu, Anggaran Dasar memuat:
  - a. ketentuan mengenai kerja sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7; dan
  - b. ketentuan mengenai pembukaan kantor cabang sebagaimana dimaksud Pasal 8.

## **h. Ketentuan Penutup**

Lampiran II angka 137 (*vide* Pasal 64 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang-Undang Nomor 13

Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan bahwa pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan Penutup dalam konsep awal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, dirumuskan sebagai berikut:

### **Pasal 35**

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pendirian Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun (Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Tahun 2022 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Donggala Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

### **Pasal 36**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Donggala.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan identifikasi masalah dan pembahasan pada bab-bab terdahulu, maka dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pertimbangan yang mendasari perlunya dibentuk Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yakni:
  - a. Bahwa tujuan pembangunan daerah harus diwujudkan dengan menggali dan memanfaatkan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Upaya ini dilakukan melalui peran serta Pemerintah Daerah dalam menggali potensi-potensi daerah dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

- b. Bahwa keberadaan BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah sangatlah penting bagi Pemerintah Daerah dalam sistem perekonomian daerah yang berperan mewujudkan kemakmuran daerah, di samping sebagai penyeimbang kekuatan pasar juga memberikan kontribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui penyetoran dividen sebagai bagian laba BUMD.
- c. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan pengaturan teknis melalui Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah dapat dibentuk dengan Peraturan Daerah. Selanjutnya, guna memenuhi modal dasar dan modal disetor atas pendirian Perusahaan Perseroan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal dalam rangka pendiriannya dan melibatkan penyertaan modal pihak lain yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Landasan filosofis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yakni bahwa pendirian badan usaha milik daerah merupakan upaya untuk memberikan manfaat dalam perkembangan perekonomian di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Rancangan Peraturan Daerah ini disusun dengan dilandasi pada filosofi menjunjung tinggi asas kesetiakawanan, keadilan, kemanfaatan, keterpaduan, kemitraan, keterbukaan, akuntabilitas, partisipasi, profesionalitas, dan keberlanjutan, serta berorientasi pada peningkatan pelayanan publik dan menjunjung tinggi hak-hak masyarakat serta menjamin adanya penerapan prinsip keadilan bagi segenap masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Sementara yang menjadi landasan sosiologis yakni bahwa kondisi, karakteristik, dan potensi daerah Kabupaten Donggala serta luas dan besarnya pangsa pasar di wilayah lokal, nasional dan internasional mendorong Pemerintah Daerah untuk mendirikan badan usaha milik daerah yang berdasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik dalam upaya menciptakan lapangan kerja,



perluasan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pendapatan asli daerah dalam mewujudkan tujuan pembangunan di daerah.

Sedangkan secara Yuridis, pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan materi muatan tertentu diatur dalam Peraturan Daerah, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1822);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6273);

3. Sasaran yang akan diwujudkan melalui Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya yaitu dalam kerangka memberikan manfaat bagi Perkembangan Perekonomian Daerah; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah berdasarkan tata kelola Perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Selain itu target sasaran lainnya melalui Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah sebagai dasar Pemerintah Daerah untuk melakukan pendirian BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah dan Investasi Setoran Modal Saham Pada Perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas. Penetapan pedoman dimaksudkan untuk memberikan arah, landasan, dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah Berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah guna terwujudnya iklim usaha yang kondusif dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan sumber pendapatan asli daerah, mendorong peningkatan investasi, kesempatan berusaha dan

kesempatan kerja kepada masyarakat dan dunia usaha serta mendukung upaya pemerintah dalam peningkatan produksi dan kelancaran distribusi barang dan jasa, dan pengendalian inflasi melalui investasi modal saham pada Badan Usaha Milik Daerah berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah.

## **B. Saran/Rekomendasi**

Berdasarkan simpulan di atas, maka yang menjadi rekomendasi berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Donggala tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya adalah bahwa mengingat pentingnya pengaturan terkait Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Sakaya Membangun Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Donggala Maju Berjaya, maka Rancangan Peraturan Daerah ini kiranya perlu dimasukkan dalam prioritas pembahasan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) tahun 2025. Pembahasan dimaksud sangat beralasan mengingat bahwa pembentukan Peraturan Daerah ini sangat dibutuhkan dalam memberikan kepastian hukum bagi kegiatan pengelolaan BUMD, yang diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan PAD sehingga membantu pembiayaan pelaksanaan program pembangunan untuk kemajuan daerah.

## **DAFTAR PUSTAKA**