

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SITUBONDO
TENTANG
PERUSAHAAN UMUM DAERAH PASIR PUTIH KABUPATEN
SITUBONDO



SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN SITUBONDO
TAHUN 2019

KATA PENGANTAR

Puji Syukur Alhamdulillah senantiasa akan selalu dipanjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmatnya sehingga penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang telah direncanakan.

Naskah Akademik ini disusun sesuai dengan kaidah penyusunan Naskah Akademik yang telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adanya naskah akademik ini diharapkan akan menjadi dasar bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo untuk melakukan pembahasan dan kajian secara mendalam tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo yang memerlukan adanya perubahan dasar hukum.

Penyusunan Naskah Akademik ini diselesaikan dengan bantuan dari berbagai pihak, dan karenanya ucapan terima kasih hendak penyusun sampaikan kepada siapapun yang telah berkontribusi. Naskah Akademik ini tentu tidak akan pernah lepas dari berbagai macam kesalahan, sehingga kritik, saran, dan masukan yang membangun sangat ditunggu dan dibutuhkan demi perbaikan dan penyempurnaannya.

Penyusun

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii

BAB I: PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan dan Kegunaan	7
D. Metode Penelitian	8

BAB II: KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis.....	11
1. Negara Kesatuan.....	11
2. Otonomi Daerah.....	16
3. Badan Usaha Milik Daerah	22
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip	26
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi	34
D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah	43

BAB III: EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	50
B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua	

Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	56
C. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan...	61
D. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.....	66
E. 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	77

BAB IV: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis	80
B. Landasan Sosiologis	89
C. Landasan Yuridis.....	94

BAB V: JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN

A. Ketentuan Umum	101
B. Materi yang Akan Diatur.....	105
C. Ketentuan Peralihan	124

BAB VI: PENUTUP

A. Kesimpulan	126
B. Saran.....	127

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pergeseran paradigma penyelenggaraan negara dan pemerintahan dari sentralistik menuju desentralistik sebagai akibat dari gerakan reformasi, adalah salah satu landasan dasar lahirnya Pasal 18 yang mengatur tentang pemerintahan daerah pada amendemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pasal 18 ayat (2) mengamanatkan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pada ayat (5) disebutkan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam hal menjalankan urusan pemerintahannya sesuai dengan prinsip otonomi dan tugas pembantuan, daerah diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6). Beberapa muatan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 ini yang kemudian menjadi landasan yuridis tertinggi sekaligus titik awal penerapan prinsip otonomi daerah yang cukup luas bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia.

Pasal 18 UUD NRI 1945 tersebut kemudian diderivasi ke dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang disusun untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan.¹ Pada tahun 2014, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan tujuan untuk

¹ Lihat dalam Konsideran huruf a dan b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Perubahan tersebut juga ditujukan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.² Segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, berusaha diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini, yang sekaligus mempertegas pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah.

Konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diuraikan di atas, yaitu bahwa daerah diarahkan untuk mandiri dan tidak sepenuhnya bergantung lagi kepada pemerintah pusat. Ditegaskan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini, bahwa daerah dituntut untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Upaya mencapai kesejahteraan masyarakat tersebut salah satunya yaitu dengan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah dengan mempertimbangkan potensi daerah, kondisi sosial budaya, kearifan lokal, karakteristik dan prioritas baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam daerah. Karena itu, penyelenggaraan pemerintahan antar daerah tentu akan berbeda satu sama lain.

Salah satu ruang aktualisasi upaya peningkatan kemampuan perekonomian daerah sebagai upaya menyejahterakan rakyat yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini yaitu adanya kesempatan bagi daerah untuk mendapatkan keuntungan melalui pendirian, pengelolaan, dan pemanfaatan Badan Usaha Milik Daerah

² Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

(BUMD). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa pendirian BUMD bagi daerah ditujukan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; penyelenggaraan 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; serta memperoleh laba dan/atau keuntungan.³

Secara teoretis, keberadaan BUMD bagi daerah memang penting dalam rangka memberikan kontribusi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.⁴ BUMD merupakan bentuk upaya peningkatan kemampuan perekonomian daerah berdasarkan potensi kemampuan daerah baik dari aspek sumber daya manusia maupun sumber daya alam yang sesuai dengan semangat Pasal 33 UUD NRI 1945, bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Hal ini didasari bahwa BUMD tidak hanya berperan sebagai pelaku ekonomi yang berwatak sebagai pemburu keuntungan (*profit oriented*) semata, namun juga berperan sebagai pelaku ekonomi yang berwatak sosial dengan orientasi kemanfaatan (*social-benefit oriented*).⁵ Maka sebenarnya, memasukkan pengaturan BUMD ke dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah hal yang tepat.

Namun demikian, pengaturan BUMD pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini ternyata membawa banyak implikasi yuridis yang cukup signifikan. Pengaturan mengenai BUMD semula diatur

³ Lihat dalam Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Engkus, dkk., "Kajian Evaluasi Kinerja Badan Usaha Miiik Daerah (BUMD) di Kota Bandung", Penelitian pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati, Bandung, 2015, hlm. 2

⁵ Dwi Budi Santosa, "Kebijakan Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Jawa Timur", artikel dalam *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Vol. 6, No. 2, Maret 2011, hlm. 526

secara terpusat melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang kemudian dicabut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang salah satu bagiannya mengatur tentang BUMD sebagaimana diuraikan di atas. Konsekuensi yuridis dari perubahan pengaturan ini yaitu bahwa seluruh BUMD harus tunduk dan menyesuaikan diri dengan ketentuan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang secara lebih teknis, diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, sebagai peraturan pelaksanaannya.

Perusahaan daerah Pasir Putih misalnya, sebagai salah satu BUMD yang didirikan dan dimanfaatkan oleh Kabupaten Situbondo, adalah salah satu BUMD yang membutuhkan tinjauan ulang dan diperlukan adanya beberapa perubahan mendasar pasca dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 ini. Pada konteks peraturan perundang-undangan, hal tersebut akan sangat berkaitan dengan kesesuaian antar peraturan, bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Berangkat dari kaidah ini, maka perlu ditinjau ulang payung hukum pembentukan Perusahaan Daerah Pasir Putih yang didasarkan pada peraturan daerah.

Perusahaan Daerah Pasir Putih ini dibentuk melalui Peraturan Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo, yang sejak tahun 2014 telah dicabut dengan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih kecuali ketentuan Pasal 2 dan Pasal 7. Dengan demikian, saat ini yang menjadi dasar pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih ini adalah Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014. Salah satu landasan yuridis pembentukan peraturan daerah ini, dapat dilihat konsideran mengingat pada angka ketiga, yaitu merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Materi muatan dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 yang merupakan dasar pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih ini sudah barang tentu menderivasi setidaknya dari kedua undang-undang tersebut, yang saat ini telah dicabut dan digantikan dengan undang-undang yang baru. Maka tentu menjadi kebutuhan untuk meninjau ulang dan memperbaiki substansi pengaturan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 ini dalam rangka menyesuaikan dengan materi muatan peraturan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.

Salah satu bagian dari perubahan materi muatan yang cukup signifikan berpengaruh terhadap pengelolaan BUMD, dalam konteks ini adalah Perusahaan Daerah Pasir Putih yaitu berkaitan dengan bentuk hukumnya. Bentuk hukum BUMD berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 dijelaskan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Pada Pasal 2 disebutkan bahwa bentuk BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah atau Perseroan terbatas, dengan ketentuan BUMD berbentuk Perusahaan Daerah tunduk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang perusahaan daerah, sedangkan BUMD berbentuk Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas berikut juga peraturan pelaksanaannya. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan peraturan pelaksanaannya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, bentuk BUMD bergeser menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.⁶ Dengan demikian, bentuk hukum perusahaan daerah pada Perusahaan Daerah Pasir Putih yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014, bahwa Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo yang selanjutnya disebut Perusda Pasir Putih adalah perusahaan

⁶ Lihat dalam Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

daerah yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo, sudah tidak dimungkinkan lagi untuk dipertahankan dan harus diubah. Sedangkan perubahan dari perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah tidak serta merta dapat dilaksanakan tanpa adanya perubahan pada peraturan daerah yang menjadi dasar hukum pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih ini.

Urgensi untuk meninjau ulang dan memperbaiki dasar yuridis pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih juga berkaitan dengan prinsip negara kesatuan sebagaimana diamankan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia memang diberikan ruang untuk mengatur dan mengurus daerahnya, namun tidak boleh bertentangan dengan tatanan hukum nasional. Daerah wajib memperhatikan kepentingan nasional dalam rangka menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dengan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Oleh karena itu, perbaikan atas paradigma pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih mutlak diperlukan agar tetap sinergis dan tidak bertentangan dengan kebijakan nasional.⁷

Kebutuhan hukum untuk dilakukan peninjauan ulang dan perbaikan dalam rangka penyesuaian Perusahaan Daerah Pasir Putih terhadap rezim hukum baru BUMD berdasarkan beberapa alasan yang

⁷ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

telah diuraikan di atas, selanjutnya akan dituangkan dalam naskah akademik ini.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah dari kajian akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa sinergitas pengelolaan dan pemanfaatan Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo dengan kebijakan hukum nasional perlu ditinjau ulang?
2. Mengapa diperlukan adanya peraturan daerah untuk mengelola dan memanfaatkan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo yang sesuai dengan kebijakan nasional atas penyelenggaraan perusahaan umum daerah?
3. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo?
4. Bagaimana arah dan jangkauan pengaturan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Merujuk pada ruang lingkup identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Menganalisis dan merumuskan upaya sinergitas pengelolaan dan pemanfaatan Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo dengan kebijakan hukum nasional.
2. Merumuskan urgensi pembentukan Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebijakan nasional dengan tidak mengesampingkan potensi daerah dalam rangka

kebelanjutan pengelolaan dan pemanfaatan Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo

3. Menganalisis dan merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbono
4. Merumuskan arah dan jangkauan pengaturan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo

Adapun kegunaan penyusunan naskah akademik ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Rujukan dalam merumuskan norma dan materi muatan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo
2. Arah, pedoman dan kerangka acuan dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah bagi Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Situbondo

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Naskah akademik ini disusun menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau normatif yuridis. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan; penelitian terhadap asas-asas hukum yang berupa unsur-unsur hukum baik unsur ideal yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata yang menghasilkan tata hukum tertentu; penelitian mengenai sistematika hukum dengan mengidentifikasi pengertian pokok dalam hukum seperti subyek hukum, hak dan kewajiban, dan

peristiwa hukum. Pada konteks naskah akademik ini, penelitian dilakukan untuk mengetahui urgensi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih yang mendasarkan pada pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menganalisis isu atau permasalahan dalam naskah akademik ini, dengan batu uji peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada konteks naskah akademik ini, pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menjawab kesesuaian pengelolaan dan pemanfaatan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam naskah akademik ini adalah Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo, terutama dalam konteks kesesuaian landasan hukum pengelolaan dan pemanfaatan Perusahaan Daerah Pasir Putih dengan aturan hukum yang di atasnya.

4. Sumber Data

Data yang dibutuhkan dalam naskah akademik ini adalah data primer yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yang digunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 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; Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah; dan beberapa peraturan perundang-undangan terkait BUMD. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku, jurnal, hasil penelitian yang berkaitan, surat kabar, dan media informasi lainnya. Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang sifatnya memberikan penjelasan tentang bahan hukum sekunder dan primer, terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Istilah Hukum.

5. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi pustaka dan studi dokumentasi. Studi pustaka dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum pengelolaan BUMD, jurnal dan literatur lain yang berhubungan dengan BUMD. Sedangkan Studi dokumentasi dilakukan dengan mengkaji dokumen-dokumen resmi institusional.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Negara Kesatuan

Abu Daud Busroh memaknai negara kesatuan sebagai negara yang bersifat tunggal dan tidak tersusun atas beberapa negara seperti negara federal, sehingga dalam negara kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan sebagai pemerintahan yang tertinggi yaitu pemerintah pusat yang dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.⁸ Segala bentuk organisasi pemerintahan yang berada di bawahnya, harus tunduk secara organisasional kepada pemerintah pusat untuk menghindari tumpang tindih kewenangan.⁹ Menurut C.F. Strong, terdapat 2 (dua) ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu “*the supremacy of the central parliament*” (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat) dan “*the absence of subsidiary sovereign bodies*” (tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat).¹⁰

Pada konteks Indonesia, UUD NRI 1945 sebagai dasar hukum tertulis yang tertinggi, serta pegangan dalam penyelenggaraan Negara Indonesia telah menyebutkan secara eksplisit tentang bentuk negara kesatuan ini, yaitu pada Pasal 1 ayat (1) berbunyi “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Pilihan Indonesia untuk berdiri pada bentuk negara kesatuan dinilai sebagai pilihan yang terbaik dan

⁸ Abu Daud Busroh, “Ilmu Negara” dalam Ni’matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 2

⁹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 114

¹⁰ C.F. Strong, “Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of The History and Existing Form” dalam *Ibid...* hlm. 6

relevan untuk mawadahi ide persatuan yang sesuai dengan jiwa dan semangat Pancasila, khususnya pada sila Persatuan Indonesia, sekaligus jalan tengah atas keragaman di bawah semboyan *Bhinneka Tunggal Ika*. Karena itulah bentuk negara kesatuan ini tidak dikategorikan sebagai objek perubahan yang diatur mekanismenya dalam Pasal 37 UUD 1945 ayat (5) yang menyatakan bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilakukan perubahan”.¹¹

Prinsip dasar dalam negara berbentuk kesatuan secara umum yaitu bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Hal ini mengandung asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dapat dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal (*local government*), sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*), dengan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut yaitu pemerintah pusat.¹² Paradigma yang demikian kemudian menjadikan negara cenderung bersifat sentralistik karena terjadi pemusatan kewenangan pada pemerintah pusat. Konsekuensi dari negara kesatuan dengan penyelenggaraan yang sentralistik ini berlaku bahwa segala sesuatu dalam penyelenggaraan negara langsung diatur oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat tersebut.

Bentuk negara kesatuan yang tersentralistik ternyata masih menyisakan berbagai macam kelemahan, termasuk di

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 211

¹² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 92

Indonesia. Salah satu bentuk kelemahan yang paling tampak yaitu adanya kesenjangan baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maupun antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Hal ini umumnya disebabkan oleh kecilnya kesempatan daerah untuk bisa mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya karena seluruh kebijakan cenderung diseragamkan oleh pemerintah pusat. Efek lanjutannya yaitu daerah susah untuk menjadi daerah yang mandiri dan sejahtera. Adnan Buyung Nasution berpendapat bahwa hal tersebut juga lebih disebabkan oleh kenyataan telah terdistorsinya konsep “kesatuan” menjadi “persatuan dan kesatuan” yang lebih dekat kepada penyeragaman.¹³

Kelemahan negara kesatuan yang tersentralisasi pada konteks Indonesia ini memang mendorong banyak pihak untuk berpindah haluan pada negara federal, meskipun pada akhirnya tetap mempertahankan negara kesatuan, dengan mengambil jalan tengah menggeser penyelenggaraan yang sentralistik, menjadi desentralistik. Negara kesatuan dengan asas desentralisasi ini berkonsekuensi pada adanya tugas-tugas tertentu yang dapat diurus sendiri oleh suatu daerah sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, dan pengawasan sesuai dengan yang telah diatur dalam undang-undang.¹⁴ Daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang disebut dengan daerah otonom. Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ini menurut Sri Soemantri merupakan

¹³ Harun Alrasyid, “Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran)” dalam Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999, hlm. 7

¹⁴ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 241

hakikat dari negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.¹⁵ Sejalan dengan pendapat tersebut, Miriam Budiarjo mengatakan bahwa negara kesatuan memang mempunyai makna bahwa kekuasaan terletak pada pemerintah pusat, dan tidak pada pemerintah daerah, namun pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonom, akan tetapi tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap berada pada pemerintah pusat.¹⁶ Dengan demikian, hubungan pusat dan daerah juga mencakup isu yang sangat luas seperti nasionalisme, demokrasi nasional, maupun hubungan negara dan masyarakat. Untuk menghindari terjadinya tumpang tindih dan tabrakan dalam kewenangan dan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*), daerah dituntut untuk tunduk dan patuh secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan prinsip *unity command*.¹⁷

Dengan dasar negara kesatuan yang berasaskan desentralisasi tersebut kemudian Pasal 18 UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut kemudian dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur di dalam undang-undang. Daerah dalam negara kesatuan ini merupakan sebutan atas bagian-bagian negara untuk menunjukkan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembagian

¹⁵ Sri Soemantri M, "Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara", dalam Ni'Matul Huda, *Desentralisasi... Op., Cit.*, hlm. 3.

¹⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 269

¹⁷ Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", dalam Ni'Matul Huda, *Perkembangan... Op., Cit.*, hlm. 241.

daerah-daerah tersebut kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan direkatkan hubungannya antar pemerintah daerah maupun dengan pemerintah pusat yang meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras.¹⁸ Sistem pemerintahan yang demikian ditujukan untuk mencapai kesejahteraan yang berkeadilan di seluruh daerah di Indonesia selain untuk menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Dalam rangka menjaga keutuhan dan integritas negara kesatuan yang berkeadilan dengan sistem desentralisasi, maka pemerintahan pusat haruslah tetap mendominasi pelaksanaan pemerintahan yang merata. Tujuannya yaitu untuk menghindari adanya kesenjangan suatu daerah yang belum mempunyai potensi yang cukup untuk memajukan daerahnya. Hal ini sejalan dengan hakikat negara kesatuan yang kedaulatannya baik kedaulatan kedalam maupun keluar yang sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Selanjutnya, distorsi negara kesatuan haruslah dihapuskan, bahwa Negara Kesatuan harus diartikan sebagai *unitary*, yaitu kesatuan yang tidak menghilangkan keragaman dari unsur-unsur yang menyatu itu. Sebuah kesatuan yang di dalamnya terdapat perbedaan-perbedaan, pengakuan terhadap perbedaan dan keragaman itu baik yang bersifat lahiriah yaitu situasi dan kondisi masing-masing daerah yang berbeda-beda, maupun batiniah yaitu keragaman pemikiran anak-anak bangsa dalam turut memikirkan nasib bangsanya.¹⁹

¹⁸ Ni'matul Huda, *Perkembangan... Op., Cit.*, hlm. 244.

¹⁹ Adnan Buyung Nasution, "Arus Pemikiran Konstitusionalisme" dalam Ni'Matul Huda, *Desentralisasi... Op., Cit.*, hlm. 9

2. Otonomi Daerah

Uraian di atas telah memberikan gambaran umum, bahwa desentralisasi hadir ketika negara kesatuan yang memberikan kewenangan luas hanya semata-mata kepada pusat (sentralistik), ternyata gagal atau setidaknya banyak ditemui kelemahan-kelemahan dalam pemenuhan hak-hak masyarakat untuk mencapai taraf kesejahteraan secara berkeadilan. Negara kesatuan yang didesentralisasikan memang bukan pilihan sempurna tanpa cacat, tapi setidaknya merupakan pilihan terbaik di antara banyak pilihan yang lain sehingga negara kesatuan dapat dipertahankan tanpa merubahnya menjadi negara federal.

Desentralisasi secara umum merupakan suatu konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri wilayahnya. Tujuan utama desentralisasi yaitu dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena terlalu jauhnya jangkauan pemerintah pusat. Desentralisasi dengan makna demikian, diaktualisasikan dalam bentuk kebijakan otonomi daerah di Indonesia.²⁰ Bagir Manan memaknai otonomi daerah ini sebagai bentuk cara membagi kewenangan, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang dengan demikian pemerintah daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik dalam bentuk penyerahan maupun atas

²⁰ Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa", artikel dalam *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1, No. 1 Tahun 2013, hlm. 1

dasar pengakuan, ataupun dibiarkan atas urusan rumah tangga daerah sendiri.²¹

Berangkat dari alur pemikiran di atas, maka otonomi daerah dapat dimaknai sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah.²² Apabila hendak ditinjau secara definisi operasional, otonomi mempunyai kata dasar “*auto*” dan “*nomos*” berasal dari Bahasa Yunani yang mempunyai arti sendiri, dan peraturan. Lahirlah kata “*autonomia*” yang berarti mengatur sendiri atau membuat keputusan sendiri.²³

Ada banyak sisi positif dalam penerapan otonomi daerah, terutama ketika dihadapkan pada negara dengan persebaran daerah yang cukup luas dan kompleks. Dilihat dari aspek perencanaan pembangunan, penerapan otonomi daerah memberikan ruang yang cukup lebar atas paradigma pembangunan yang bersifat *bottom-up*, dan tidak hanya berorientasi pada mekanisme *top-down* sebagaimana banyak dicirikan dalam negara kesatuan murni. Ditinjau dari aspek politis, otonomi daerah juga memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang cukup luas untuk menata daerahnya sesuai dengan potensi dan sumber daya yang diunggulkan. Dilihat dari aspek ekonomi, pemerintah daerah juga akan diuntungkan

²¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 10

²² Djohermansyah Djohan, “Problematik Pemerintahan dan Politik Lokal” dalam Sakinah Nadir, “Otonomi... *Op., Cit.*”, hlm. 2

²³ Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 21

karena mempunyai ruang yang cukup besar untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di wilayahnya.²⁴

The Liang Gie membagi tujuan yang sekaligus target yang hendak dicapai dalam penerapan otonomi daerah bagi suatu Negara, menjadi 4 (empat) bagian. *Pertama*, ditinjau dari aspek politis, bahwa penerapan otonomi daerah ini ditujukan untuk mencegah adanya pemerintahan yang sentralistik, yaitu penumpukan kekuasaan pada satu tangan atau satu sektor semata. Otonomi daerah sekaligus dapat menjadi pintu partisipasi publik, yaitu menarik peran serta masyarakat untuk secara aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat melatih diri dalam menggunakan hak demokratisnya. *Kedua*, ditinjau dari aspek teknis organisatoris pemerintahan, otonomi daerah diimplementasikan untuk mencapai pemerintahan yang efektif. *Ketiga*, ditinjau dari aspek kultural, otonomi daerah dimanfaatkan untuk memperhatikan sepenuhnya kekhususan, potensi, dan kearifan lokal dan kebudayaan daerah. Bersesuaian dengan tujuan yang kedua, kesesuaian penyelenggaraan pemerintahan dengan kondisi dan kekhususan daerah, akan dapat menunjang pemerintahan yang efisien. *Keempat*, dilihat dari sudut pandang ekonomi, otonomi daerah diharapkan lebih dapat membantu menunjang dan meningkatkan perekonomian daerah.²⁵ Dilihat dari aspek sosiologis, kebijakan otonomi daerah mempunyai tujuan dan manfaat yaitu untuk menjadikan pemerintahan yang lebih dekat dengan rakyat sehingga dalam menjalankan pemerintahan dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien.²⁶

²⁴ Sakinah Nadir, "Otonomi... *Op., Cit.*, hlm. 6

²⁵ Murtir Jeddawi, *Negara.... Op., Cit.*, hlm. 20

²⁶ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 25

Implementasi otonomi daerah dalam suatu negara dapat dikatakan berhasil, menurut Riswandha Imawan, setidaknya dapat dilihat dari 2 (dua) hal, yaitu²⁷ *pertama*, semakin rendahnya tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, tidak hanya dalam hal perencanaan tapi juga dalam penyediaan dana. Anggapan ini muncul karena suatu rencana pembangunan hanya akan efektif ketika dibuat dan dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah. *Kedua*, kemampuan daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi mereka (*growth from inside*) dan faktor-luar yang secara langsung mempengaruhi laju pertumbuhan pembangunan daerah (*growth from outside*).

Konsepsi otonomi daerah di Indonesia memang ditandai dengan lahirnya sebuah peraturan perundang-undangan, yang dianggap mulai benar-benar diterapkan ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut merupakan tindak lanjut dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI (TAP MPR No. XV Tahun 1998).²⁸

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini dikenal sebagai landasan hukum yang memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah. Disebutkan bahwa dalam rangka menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun di luar negeri,

²⁷ Riswandha Imawan, "Dampak Pembangunan Nasional Terhadap Peningkatan Kemampuan Daerah" dalam Sakinah Nadir, "Otonomi... *Op., Cit.*, hlm. 5

²⁸ Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 92

serta tantangan persaingan global, maka dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan melalui pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah.²⁹

Penyelenggaraan otonomi daerah kemudian masuk pada nuansa baru untuk diselenggarakan lebih efektif dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Artinya, lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini sebagai bentuk perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, terutama berkaitan dengan kesesuaian terhadap peraturan lainnya agar tidak terhambat dalam implementasinya. Penyesuaian tersebut yaitu dalam hal adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945; memperhatikan ketetapan MPR dan keputusan MPR seperti Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR Tahun 2002, dan Keputusan MPR Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPR-RI untuk menyampaikan saran atas laporan pelaksanaan keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan MPR tahun 2003. Beberapa ketentuan peraturan perundang-

²⁹ Lihat dalam Konsideran huruf c Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

undangan lain yang juga diperhatikan dalam perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; serta beberapa undang-undang yang berkaitan dengan keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.³⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini kemudian diganti kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan ketatanegaraan berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah.

Anggapan bahwa otonomi daerah baru diterapkan sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dilanjutkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai penggantinya, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai undang-undang yang terbaru memang cukup rasional, karena memang paradigma yang dibangun sejak sebelum reformasi, bahwa otonomi daerah dipandang sebagai ancaman yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip

³⁰ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

yang digariskan dalam Garis Besar Haluan Negara yang berorientasi pada pembangunan dalam arti luas.³¹

3. Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Badan Usaha Milik Daerah ini merupakan bentuk peran aktif negara untuk turut andil meningkatkan perekonomian dengan mekanisme dunia usaha yang diformulasikan secara institusional dan konstitusional. Karena itu, kepemilikan modal mayoritas atau bahkan keseluruhan dari Badan Usaha Milik Daerah ini diserahkan kepada daerah sebagai penyelenggara negara. Demikian pula, keuntungan yang diperoleh dari usaha yang dilakukan, akan menjadi hak negara yang diorientasikan pada kesejahteraan rakyat. Hal ini kemudian diartikulasikan ke dalam tujuan Badan Usaha Milik Daerah sebagai mana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yaitu untuk 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; serta untuk memperoleh laba dan/atau keuntungan.³² Secara teoretis, menurut Rustian Kamaluddin sebagaimana dikutip oleh Ronny Sautma Hotma Bako, pembentukan Badan Usaha Milik Daerah diharapkan dapat melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada

³¹ Sani Safitri, "Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia", artikel dalam *Jurnal Criksetra*, Vol. 5, No. 9, Februari 2016, hlm. 80

³² Lihat dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum, dan meningkatkan penghasilan pemerintah daerah.³³

Berdasarkan makna dan substansi Badan Usaha Milik Daerah tersebut, dapat diderivasikan beberapa karakteristik Badan Usaha Milik Daerah, yaitu merupakan badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah, status kepemilikan yang dapat dimiliki oleh satu pemerintah daerah, lebih dari satu pemerintah daerah, satu pemerintah daerah dengan bukan daerah, atau lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan bukan daerah. Badan Usaha Milik Daerah bukan merupakan bagian dari organisasi perangkat daerah. Struktur dan kedudukan organisasi Badan Usaha Milik Daerah berdiri sendiri dengan dikelola menggunakan kelaziman dalam dunia usaha. Adapun seluruh kekayaan atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Keterlibatan negara untuk menjadi pemilik utama serta pemegang modal seluruh atau sebagian besar ini merupakan bentuk usaha mengejawantahkan amanat konstitusi. Pasal 33 UUD NRI 1945 mengamanatkan khususnya pada ayat (2) yaitu bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara, sedangkan pada ayat (3) disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat dari UUD NRI 1945 mengenai penguasaan negara pada sektor perekonomian, khususnya dalam hal Badan Usaha Milik Daerah, yang kemudian dikonkretkan ke dalam bentuk hak milik daerah (sebagai penyelenggara negara) atas Badan Usaha Milik Daerah berikut juga modal keseluruhan ataupun modal

³³ Ronny Sautma Hotam Bako, "Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah" artikel dalam *Jurnal Kajian*, Vol. 15, No. 4, Desember 2010, hlm. 753

secara mayoritas. Hal ini dimaksudkan agar daerah adalah satu-satunya organ yang memiliki kuasa dan kendali penuh atas penyelenggaraan usaha Badan Usaha Milik Daerah kendatipun dikerjasamakan dengan unsur swasta atau unsur lain yang bukan dari penyelenggara negara.³⁴ Daerah dapat menentukan arah kebijakan perusahaan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum demi memenuhi hajat hidup masyarakat dengan baik.³⁵

Bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu 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 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, terbagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu perusahaan umum daerah, dan perusahaan perseroan daerah. Perusahaan umum daerah merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham; sedangkan perusahaan perseroan daerah merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Apabila perusahaan perseroan daerah dibentuk sebagai persekutuan modal untuk melakukan kegiatan usaha, sehingga orientasi

³⁴ Menurut Rudyanti Dorotea Tobing mengenai jumlah penguasaan saham yang berkorelasi dengan penentuan kebijakan, dapat dirumuskan yaitu siapa yang menguasai saham paling banyak dalam suatu perusahaan, maka dialah yang akan menentukan kebijakan. Lihat dalam Rudyanti Dorotea Tobing, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis: Pengertian, Asas, Teori, dan Praktik*, LeksBang Justitia, Surabaya, 2015, hlm. 268

³⁵ Dian Cahyaningrum, "Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD" artikel dalam *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, Juni 2018, hlm. 66

utamanya adalah untuk mendapatkan keuntungan,³⁶ berbeda dengan perusahaan umum daerah yang dibentuk dengan prioritas untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah dengan mendasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik. Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah tidak semata-mata diorientasikan pada keuntungan ekonomi (*profit oriented*), tapi justru diprioritaskan pada kemanfaatan umum (*benefit oriented/public service oriented*).

Pendirian Badan Usaha Milik Daerah ini ditetapkan dengan peraturan daerah yang mendasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dapat dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha dapat dikaji melalui analisis atas kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya seperti aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.³⁷

Badan Usaha Milik Daerah terutama yang berbentuk perusahaan umum daerah berdasarkan pada uraian di atas, memang berada pada keadaan yang cukup menyulitkan. Pada satu sisi, hakikat Badan Usaha Milik Daerah, termasuk yang berbentuk perusahaan umum daerah, dibentuk untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan memberikan

³⁶ Soekardono menjelaskan bahwa Persroan Terbatas merupakan suatu perikatan yang bercorak khusus untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomis. Lihat dalam Richard Button Simatupang, "Aspek Hukum dalam Bisnis" dalam Ibid... hlm. 67

³⁷ Ibid... hlm. 64

sumbangan bagi pendapatan asli daerah. Konsepsi ini mendorong perusahaan umum daerah untuk mempunyai paradigma mencari keuntungan (*profit oriented*), yang konsekuensinya tentu dalam pengelolaannya harus cenderung mengikuti iklim dunia usaha. Di sisi yang lain, perusahaan umum daerah ternyata diprioritaskan untuk memberikan kemanfaatan umum, yang dalam hal ini berarti bahwa perusahaan umum daerah didorong untuk mengedepankan aspek pelayanan umum (*public services oriented*). Kedua cara pandang ini memang tidak saling bertentangan satu sama lain, namun harus diakui banyak sekali perbedaan dalam hal pengelolaan dan perlakuan terhadap masyarakat. Paradigma *profit oriented* akan bertumpu pada modal (pengeluaran) yang sekecil-kecilnya dengan pendapatan yang sebesar-besarnya, sedangkan paradigma *public services oriented* mengesampingkan jumlah modal dan pengeluaran selama pelayanan terhadap masyarakat secara luas dapat dilaksanakan secara baik dan optimal.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Terkait Penyusunan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih

Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa penyusunan Naskah Akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tertentu dalam rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, mensyaratkan adanya kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma, karena keterkaitannya dengan

berbagai aspek bidang kehidupan. Asas-asas ini juga penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena fungsinya yang menjadi pijakan dasar atas lahirnya sebuah norma.³⁸ Oleh karena itu, dalam bagian ini akan diuraikan mengenai asas dan prinsip yang menjiwai materi muatan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo ini.

1. Asas Kebangsaan

Asas kebangsaan ini merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dapat dimaknai bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁹ Asas ini diterapkan sebagai manifestasi semangat pluralisme dan komunalisme yang menjadi karakteristik bangsa Indonesia.⁴⁰ Relevansi penerapan asas ini dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih ini yaitu bahwa perusahaan yang bergerak di bidang pariwisata ini hendaknya mengakui dan menghormati kemajemukan atau pluralisme bangsa Indonesia. Maksudnya yaitu bahwa keberadaan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih dihadirkan untuk masyarakat secara luas dengan keberagaman dan kemajemukannya, tidak hanya bagi golongan

³⁸ Andi Bau Inggit AR, "Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah" artikel dalam *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, No. 1, Mei 2019, hlm. 10

³⁹ Lihat dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁰ Cholida Hanum, "Analisis Yuridis Terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia" artikel dalam *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, Vol. 7, No. 1, November 2017, hlm. 56

atau kelompok tertentu saja, terutama yang dapat menikmati pemanfaatan perusahaan tersebut. Hal ini terlebih bahwa akses masyarakat terhadap pariwisata merupakan bagian dari hak asasi manusia, sehingga posisi negara, yang dalam hal ini adalah pengelola atau penguasa dari perusahaan ini, hendaknya berposisi untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi akses masyarakat tanpa adanya diskriminasi dengan alasan apapun. Pemanfaatan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih harus diorientasikan pada seluruh masyarakat tanpa melihat latar belakang apapun.

2. Asas Kekeluargaan

Asas kekeluargaan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.⁴¹ Asas ini penting untuk diterapkan bagi Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih ini, untuk membangun semangat musyawarah, gotong royong, dan kolektifisme dengan pengambilan keputusan yang dapat dilakukan secara musyawarah mufakat. Hal ini mengingat bahwa hakikat dari musyawarah mufakat adalah pengambilan keputusan yang dapat dilakukan secara musyawarah mufakat lebih mendekati pada kompromi dan penerimaan semua pihak atas putusan yang dihasilkan tanpa adanya pertentangan yang berarti, sehingga dengan demikian akan muncul semangat kolektifisme dan kekompakan dalam menjalankan perusahaan ini.

⁴¹ Lihat dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

3. Asas Kenusantaraan

Asas kenusantaraan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus 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 dan Undang-Undang Dasar 1945.⁴² Asas ini merupakan kebutuhan untuk diterapkan, karena sekalipun rezim otonomi daerah yang menjadi dasar pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, yang berarti bahwa daerah mempunyai kebebasan yang luas untuk mengelola Badan Usaha Daerah sesuai dengan karakteristik dan potensi daerahnya, tetap harus diperhatikan sinergitas dan kesesuaian dengan sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konsekuensi dari negara kesatuan. Selain untuk menghindari tendensi negatif, yang dalam keadaan terburuk misalnya berupa disintegrasi, upaya sinergitas kebijakan antara daerah dan nasional juga dibutuhkan untuk mendorong percepatan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah. Hal ini didasarkan pada posisi dan peran pemerintah pusat yang juga diidealkan untuk turut bertanggung jawab atas keadaan di daerah, termasuk dalam hal ini adalah efektifitas dan efisiensi pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka menyejahterakan rakyat dan meningkatkan perekonomian daerah. Dengan demikian, maka tentu menjadi kebutuhan dan

⁴² Lihat dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

tuntutan bagi Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo untuk memperhatikan dan menyesuaikan kebijakan hukum nasional atas pengelolaan dan penyelenggaraan perusahaannya, dan karenanya menjadi penting asas ini menjiwai landasan hukum pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo.

4. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Asas Bhinneka Tunggal Ika dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁴³ Asas ini merupakan bagian integral dari asas kebangsaan sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Bahwa pengelolaan, pemanfaatan dan peruntukan Perusahaan Umum Daerah tidak bertumpu pada kelompok dan golongan tertentu, namun secara umum dan lebih luas adalah untuk menyejahterakan rakyat dan meningkatkan perekonomian daerah yang jauh dari unsur diskriminasi. Seluruh masyarakat daerah Kabupaten Situbondo, bahkan termasuk juga seluruh warga negara Indonesia, dapat turut menikmati pariwisata yang menjadi objek usaha Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo ini, tanpa adanya perlakuan yang berbeda.

Selain mendasarkan pada beberapa asas yang diamanatkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁴³ Lihat dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan Perundang-Undangan tersebut, peraturan daerah ini juga mendasarkan pada prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik ini ditujukan untuk mencapai tujuan dari Badan Usaha Milik Daerah; mengoptimalkan nilai Badan Usaha Milik Daerah agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat; mendorong pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah secara profesional, efisien, efektif, dan memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Badan Usaha Milik Daerah; menodorong agar organ Badan Usaha Milik Daerah dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi dengan nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial perusahaan terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan sekitar; meningkatkan kontribusi perusahaan dalam perekonomian nasional; dan meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.⁴⁴ Beberapa prinsip tersebut di antaranya yaitu:

1. Transparansi

Prinsip transparansi menurut *United Nations Developments Programs* (UNDP) dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dan dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.⁴⁵ Menurut Mardiasmo, transparansi dimaknai sebagai keterbukaan pemerintah untuk memberikan informasi terkait dengan pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan.⁴⁶ Sejalan dengan definisi yang dikemukakan Mardiasmo, menurut Nico Adrianto, transparansi dapat dimaknai sebagai keterbukaan yang menyeluruh sehingga dapat

⁴⁴ Lihat dalam Pasal 92 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁴⁵ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 33

⁴⁶ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 30

memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.⁴⁷ Prinsip transparansi ini penting untuk diterapkan dalam pengelolaan perusahaan, yang dalam hal ini adalah Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo untuk mendorong keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan, serta keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang relevan bagi pihak yang berkaitan mengenai perusahaan.

2. Akuntabilitas

Akuntabilitas hampir selalu menjadi prinsip yang dipasangkan dengan prinsip transparansi. Keduanya memang menjadi sebuah pasangan prinsip yang saling melengkapi untuk mencapai tata kelola perusahaan yang baik. Menurut Nico Adrianto, akuntabilitas berkaitan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran tindakan birokrasi.⁴⁸ Miriam Budiarmo memaknai akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat tersebut.⁴⁹ Penerapan prinsip akuntabilitas bagi Perusahaan Daerah Pasir Putih ini penting untuk mendukung kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif dan efisien.

3. Pertanggungjawaban

Prinsip pertanggungjawaban ini merupakan tindak lanjut dari prinsip akuntabilitas. Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo didorong untuk menjalankan perusahaan dengan mendasarkan pada kesesuaian dalam pengelolaan

⁴⁷ Nico Adrianto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 20

⁴⁸ Ibid... hlm. 23

⁴⁹ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 397

perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat.

4. Kemandirian

Penerapan prinsip kemandirian dalam tata kelola perusahaan yang baik penting untuk diterapkan dalam rangka mendorong pengelolaan perusahaan dengan cara profesional tanpa adanya intervensi dari pihak manapun. Perusahaan didorong untuk dikelola tanpa adanya benturan kepentingan dari siapapun, serta pengelolaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pedoman pokok pelaksanaan prinsip tersebut yaitu dengan menghindari adanya dominasi dalam organ perusahaan; serta setiap orang dalam perusahaan melaksanakan fungsi dan tugasnya yang sesuai dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan yang ada.⁵⁰

5. Kewajaran

Prinsip kewajaran diaktualisasikan ke dalam bentuk semangat keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak pemangku kepentingan yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan. Pedoman pokok dari penerapan prinsip kewajaran ini yaitu pemangku kepentingan bisa memberi masukan dan pendapat serta mempunyai akses ke informasi perusahaan; pemangku kepentingan mendapatkan haknya sesuai dengan manfaat dan kontribusi yang diberikan kepada perusahaan; serta kesempatan yang sama dalam penerimaan karyawan, dalam pengembangan karir karyawan.⁵¹ Prinsip ini sejalan dengan asas yang diamankan oleh Undang-Undang

⁵⁰ Eric Friendly, "Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* Pada Perusahaan Milik Keluarga Bidang Perhotelan" artikel dalam *Jurnal Agora*, Vol. 5, No. 3, 2017, hlm. 3

⁵¹ Ibid

Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah dijelaskan di atas, yaitu untuk menghindari adanya perlakuan diskriminasi dengan latar belakang apapun.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi

Uraian pada bagian ini berkaitan dengan praktik penyelenggaraan usaha oleh Perusahaan Daerah Pasir Putih, kondisi yang ada saat ini, serta permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan usaha pada Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh tentang hal tersebut, maka selanjutnya akan dijelaskan mengenai substansi dasar hukum atas pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo mengingat hal tersebut yang menjadi pembatas ruang gerak usaha yang sedang dilakukan; gambaran umum; kebijakan umum; aset dan kekayaan yang dimiliki; perkembangan perusahaan; kontribusi terhadap pendapatan daerah; dan data kunjung wisatawan untuk meninjau daya tarik wisata sebagai salah satu indikator berjalannya perusahaan.

1. Landasan Hukum Pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih

Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo yang berjalan saat ini mendasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo sebagai landasan pengelolaannya. Peraturan Daerah ini mencabut Peraturan Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo, kecuali pada ketentuan Pasal 2 dan Pasal 7 dan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah tingkat II Situbondo Nomor 22 Tahun 1995 tentang Retribusi

Obyek Wisata Pasir Putih Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo. Kedua pasal tersebut dikecualikan karena menjadi dasar dan legalitas atas berdirinya Perusahaan Daerah Pasir Putih hingga saat ini. Perusahaan ini bergerak dalam bidang pariwisata, tempat hiburan umum, rumah makan dan tempat penginapan serta perhotelan yang bersifat umum, meskipun yang menjadi usaha kunci dan usaha utama yaitu di bidang pariwisata.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa penyusunan naskah akademik ini, merupakan salah satu respon atas perubahan landasan hukum nasional mengenai pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, yaitu dengan munculnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017. Konsekuensinya, Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 yang notabene merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan peraturan pemerintah, serta undang-undang dan peraturan pemerintah yang sifatnya berlaku secara nasional, maka Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 ini dituntut untuk melakukan penyesuaian dalam rangka mendukung sinergitas dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, yaitu Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo.

Terdapat beberapa bagian mendasar dan cukup signifikan sehingga Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 ini tidak bisa dipertahankan dan perlu diganti karena perbedaannya dengan kebijakan nasional. *Pertama*, berkaitan dengan bentuk hukum. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 ini masih menjadikan bentuk hukum Perusahaan Pasir Putih ini dalam formulasi Perusahaan Daerah. Bentuk hukum ini mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, yang saat ini telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 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. Salah satu substansinya mengatur mengenai Badan Usaha Milik Daerah, berikut juga dengan bentuk hukumnya yang berupa perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.

Kedua, berkaitan dengan organ perusahaan. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 menyebutkan dalam Pasal 11 bahwa organ Perusahaan Daerah Pasir Putih ini terdiri dari direksi dan badan pengawas. Tidak ada organ lain selain kedua organ tersebut yang disebutkan dalam Pasal 11 ini, meskipun pada bagian dan pasal lainnya, terdapat satu organ yaitu Bupati yang mempunyai kewenangan tertentu yang cukup strategis dalam pengelolaan perusahaan, misalnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 mengenai kewenangan Bupati. Namun secara eksplisit penyebutan organ dalam peraturan daerah ini hanya sebatas pada direksi dan badan pengawas. Hal ini mempunyai perbedaan yang sangat signifikan dengan materi pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 29, bahwa organ perusahaan terdiri dari 3 (tiga) unsur, yaitu direksi, dewan pengawas, dan KPM, yaitu kepala daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan umum daerah sebagai organ perusahaan yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas.⁵²

⁵² Lihat dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Ketiga, berkaitan dengan kewenangan kepala daerah. Merujuk pada Pasal 9 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014, kewenangan Bupati Situbondo atas Perusahaan Daerah Pasir Putih ini yaitu hanya sebatas pada pemberian persetujuan kepada direksi berkaitan dengan kegiatan usaha. Sedangkan amanat dari ketentuan peraturan perundang-undangan terbaru, terutama pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, kepala daerah mempunyai peran dan kewenangan utama sebagai satu-satunya pemilik modal. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka 14 bahwa kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, sekaligus memegang segala kewenangan yang tidak diberikan kepada direksi dan dewan pengawas. Ketentuan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 juga ditegaskan bahwa kepala daerah merupakan pengambil keputusan atas Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah.

Keempat, berkaitan dengan pengangkatan direksi. Ada perbedaan yang sangat signifikan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, bahwa pengangkatan direksi dilakukan oleh kepala daerah yang mewakili daerah terhadap perusahaan umum daerah. Pengangkatan tersebut didasarkan pada pemilihan direksi melalui uji kelayakan dan kepatutan dengan segala kualifikasi dan persyaratan yang telah ditentukan. Berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 ini, bahwa pengangkatan direksi dilakukan oleh bupati yang mendasarkan pada pertimbangan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, meskipun pada prosesnya juga melalui tahapan seleksi.⁵³

Kelima, pengaturan tentang pemberhentian direksi. Pada ketentuan Pasal 13 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014, pemberhentian direksi oleh bupati berdasarkan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sama halnya dengan pengangkatan. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yang memberikan kriteria tertentu terhadap pemberhentian direksi, yaitu dalam hal masa jabatannya berakhir, meninggal dunia, dan diberhentikan sewaktu-waktu dengan alasan pemberhentian yang dapat dibuktikan secara sah.⁵⁴ Berkaitan dengan alasan pembuktian ini, juga terdapat perbedaan antara materi pengaturan dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017. Pada peraturan daerah, yaitu dalam ketentuan Pasal 20 disebutkan beberapa alasan pemberhentian direksi yaitu atas permintaan sendiri; meninggal dunia; masa jabatan berakhir; kesehatan sehingga tidak dapat melaksanakan tugasnya selama 60 (enam puluh) hari berturut-turut atau 90 (sembilan puluh) hari tidak berturut-turut dalam 1 (satu) kali masa jabatan; melakukan tindakan yang merugikan Perusda Pasir Putih; dihukum karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana paling sedikit 4 (empat) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; atau tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui tanpa alasan yang bisa dipertanggungjawabkan. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 65 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017

⁵³ Lihat dalam Pasal 13 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo

⁵⁴ Lihat dalam Pasal 63 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

disebutkan bahwa alasan pemberhentian yang harus dibuktikan yaitu karena tidak dapat melaksanakan tugas; tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau ketentuan anggaran dasar; terlibat dalam tindakan kecurangan yang mengakibatkan kerugian pada Badan Usaha Milik Daerah, negara, dan/ atau Daerah; dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; mengundurkan diri; tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau tidak terpilih lagi karena adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah dalam hal Restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubaran Badan Usaha Milik Daerah.

Keenam, pengaturan tentang masa jabatan direksi. Peraturan Pemerintah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 61 mengamanatkan bahwa masa jabatan direksi paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Namun terdapat pengecualian, bahwa terbuka kesempatan bagi direksi untuk dapat diangkat ketiga kali apabila berprestasi sangat baik, dan/atau memiliki keahlian khusus yang dapat mendukung prestasi pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah. Pengaturan dalam Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 disebutkan bahwa masa jabatan direksi yaitu 4 tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Ketujuh, pengaturan tentang keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana telah disebutkan di atas, yaitu peran dan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal pengangkatan dan pemberhentian direksi berupa pemberian pertimbangan. Selain itu, berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014, pimpinan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah juga diberikan peran untuk memberikan persetujuan atas persetujuan bupati kepada direksi dalam hal memperoleh, menghapus, dan/atau memindahtangankan benda-benda tidak bergerak. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya sebatas dalam hal privatisasi dan permohonan kepailitan kepada pengadilan oleh direksi.

2. Operasional Pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak di bidang usaha pariwisata, tempat hiburan umum, rumah makan, tempat penginapan dan perhotelan, serta unit usaha lainnya yang termasuk kategori non-operasional seperti tebu, pohon mangga, pohon kelapa dan sewa lahan yang dikelola Unit Kerja Kantor Induk. Perusahaan Daerah Pasir Putih ini mempunyai misi “Menjadikan Daerah Tujuan Wisata Keluarga yang Aman dan Nyaman dan Beretika”, dengan beberapa misi, yaitu mewujudkan Sapta Pesona Wisata; meningkatkan kualitas sumber daya manusia; meningkatkan sarana dan prasarana perusahaan; memberikan pelayanan yang ramah, profesional dan beretika; mewujudkan pengelolaan organisasi secara mapan dan mandiri; menjalin hubungan kerjasama dengan pengelola wisata lainnya; dan menciptakan suasana kerja yang etis dan religius. Visi dan misi tersebut dikonkretkan ke dalam tujuan berupa turut serta dan berperan aktif dalam melaksanakan pembangunan ekonomi dan kepariwisataan nasional; meningkatkan kesejahteraan pendapatan masyarakat sekitar; meningkatkan PDRB Kabupaten Situbondo; meningkatkan pendapatan asli daerah pemerintah Kabupaten Situbondo; meningkatkan taraf kehidupan karyawan

secara kesinambungan; menciptakan lapangan kerja; menggerakkan pelaku ekonomi lokal; meningkatkan kesejahteraan karyawan; dan berkontribusi terhadap lingkungan sosial.

Beberapa aset yang dimiliki dan dikelola untuk menunjang usaha tersebut yaitu kawasan wisata berjumlah 1 (satu) kawasan dengan luas tanah kurang lebih 3 KM (tiga kilometer). Luas tanah ini berada di antara Selat Madura pada bagian utara, Sungai Batu Kenong pada bagian timur, Sungai Pandan Sari pada bagian barat, dan jalan raya Surabaya-Banyuwangi pada sebelah selatan. Sedangkan usaha di bidang perhotelan, terdapat 3 (tiga) hotel yang sebagai aset yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Pasir Putih ini, yaitu Hotel Sido Muncul 1 berikut kelengkapannya, yang terdiri dari 40 (empat puluh) kamar dengan luas keseluruhan 6.230 M²; Hotel Papin Inn dan kelengkapannya, yang terdiri dari 21 (dua puluh satu) kamar, dengan luas bangunan secara keseluruhan yaitu 8.310 M²; dan Hotel Sido Muncul 2 yang terdiri dari 36 kamar, dengan luas keseluruhan 2.130 M². Usaha di bidang rumah makan, perusahaan ini sedikitnya mempunyai 2 (dua) restoran atau rumah makan dengan luas keseluruhan 8.784 M².

Beberapa aset lain yang juga mendukung dan menunjang usaha dari Perusahaan Daerah Pasir Putih yaitu gedung serba guna dengan luas 4.704 M²; areal parkir dan pemandian umum dengan luas 2.820 M²; lokasi kios souvenir dan warung dengan luas 1.560 M²; areal kebun dan lahan tower seluas 40.550 M²; dan beberapa aset serupa lainnya.

Aset Perusahaan Daerah Pasir Putih berupa sumber daya manusia, dapat dilihat dari gambaran karyawan. Berdasarkan data perkembangan jumlah karyawan, sejak tahun 2011 hingga

tahun 2018 terbilang cukup fluktuatif, yang dapat dilihat melalui tabel sebagai berikut:

Tahun	Tetap	Kontrak/Honoror
2011	64	8
2012	64	8
2013	80	8
2014	80	8
2015	77	8
2016	78	11
2017	71	13
2018	69	2

Apabila dilihat dari latar belakang pendidikan, dapat diperoleh data perkembangan karyawan sejak tahun 2011 hingga tahun 2018 sebagai berikut:

Tahun	SD/MI	SMP/MTs	SMA/SMK/MA	Diploma	Sarjana
2011	14	9	45	2	2
2012	10	9	45	2	2
2013	6	9	60	2	3
2014	2	6	75	2	3
2015	0	8	72	2	3
2016	0	8	75	2	4
2017	0	2	76	3	3
2018	0	1	65	3	2

Beberapa aset yang dimiliki dan dikelola oleh Perusahaan Pasir Putih tersebut sebenarnya cukup memadai untuk menunjang kemajuan dan perkembangan pariwisata Pasir Putih. Tantangannya adalah berkaitan dengan adaptabilitas fasilitas dan aset dengan kebutuhan dan tuntutan konsumen.

Perubahan, pembaharuan, dan inovasi mutlak diperlukan sehingga aset yang ada tidak terkesan usang, serta dapat menarik perhatian konsumen.

Dilihat dari aspek perkembangan keuangan, baik dari laba maupun setoran terhadap Pendapatan Asli Daerah dari tahun 2014 hingga tahun 2018, tampak pada 3 (tiga) tahun terakhir, terdapat penurunan, yang dapat dilihat dari tabel sebagai berikut:⁵⁵

Uraian	2014	2015	2016	2017	2018
Laba sebelum Pajak	405.436.412	234.875.857	265.138.084	223.106.227	55.707.089
Pajak	60.815.462	33.318.770	45.809.581	33.510.726	27.449.681
Laba Bersih	344.620.950	201.557.087	219.328.503	189.595.501	28.257.408
Setoran PAD (55%)	189.541.522.50	110.856.397.85	120.630.676.65	104.277.526	15.541.574

Data tersebut menunjukkan bahwa perlu adanya perhatian lebih tinggi terhadap pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih dalam rangka kembali meningkatkan kontribusinya terhadap perekonomian daerah.

D. Kajian Terhadap implikasi Penerapan Peraturan Daerah yang akan Diterapkan dalam Pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih

Konsekuensi atas disusunnya naskah akademik ini yaitu adanya beberapa perubahan penting terhadap beberapa aspek pada

⁵⁵ Data diambil dari Laporan Tahunan Perusahaan Daerah Pasir Putih yang telah diaudit oleh Akuntan Publik

Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Beberapa perubahan tersebut di antaranya yaitu:

1. Perubahan Dasar Hukum Pengelolaan Perusahaan

Naskah akademik yang juga dilampirkan dengan naskah rancangan peraturan daerah ini mempunyai implikasi yuridis berupa pencabutan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo, serta menggantinya dengan naskah rancangan peraturan daerah yang menjadi bagian dari naskah akademik ini sebagai dasar hukum pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Hal ini dipilih sebagai konsekuensi yuridis atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Bahwa terdapat banyak perubahan mendasar dengan digantinya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tersebut, sedangkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014, masih mengikuti pola pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962. Demikian pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang mempunyai banyak perbedaan dengan materi pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017. Dalam keadaan ini, maka tentu Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 dituntut untuk menyesuaikan diri mengingat kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang dan peraturan pemerintah. Pilihan hukum untuk melakukan pencabutan keberlakuan peraturan daerah dan mengganti dengan peraturan daerah yang baru sebagai bentuk penyesuaian ini karena melakukan perubahan sudah tidak

memungkinkan mengingat materi muatan yang terlalu banyak berbeda dan bertentangan.

Berubahnya dasar hukum ini, tentu juga harus diikuti oleh perubahan-perubahan mendasar lainnya berkaitan dengan pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih, yang akan diuraikan pada bagian-bagian selanjutnya.

2. Perubahan Nomenklatur Perusahaan

Badan Usaha Milik Daerah yang menjalankan usaha di Pasir Putih ini saat ini mempunyai nomenklatur Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo (Perusda Pasir Putih). Nomenklatur ini harus diubah pada saat dasar hukum pengelolaan perusahaan ini juga dicabut dan diganti, yaitu menjadi Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo (Perumda Pasir Putih). Perubahan ini tentu harus diikuti dengan beberapa perubahan lain sebagai akibat hukumnya, misalnya berkaitan dengan kebijakan umum, kebijakan internal, serta anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perusahaan, untuk menyesuaikan dengan peraturan daerah yang baru.

3. Perubahan Organ Perusahaan

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 yang saat ini menegaskan bahwa organ Perusahaan Daerah Pasir Putih hanya direksi dan badan pengawas, harus diganti melalui peraturan daerah yang baru dengan dewan pengawas, direksi, dan KPM, yaitu kepala daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagai organ perusahaan umum daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi ataupun dewan pengawas.

4. Perubahan Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang semula dapat dikatakan cukup strategis dalam pengangkatan dan pemberhentian direksi berupa pemberian pertimbangan kepada bupati, sudah tidak relevan lagi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan karenanya harus dicabut. Pengangkatan dan pemberhentian direksi dilakukan oleh kepala daerah berdasarkan kualifikasi tertentu dengan seleksi berdasarkan uji kelayakan dan kepatutan.

5. Perluasan Cakupan Dewan Pengawas

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa keanggotaan badan pengawas berasal dari unsur profesional dan akademisi sesuai dengan bidang usaha Perusahaan Daerah Pasir Putih. Sebagai bentuk penyesuaian terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, maka peraturan daerah baru yang akan menggantikan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 sebagai dasar hukum Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih ini, status keanggotaan dewan pengawas akan diganti dan diperluas menjadi unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Unsur lainnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yaitu dapat terdiri atas pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik, sedangkan unsur independen yaitu anggota dewan pengawas yang tidak ada hubungan keluarga atau hubungan bisnis dengan direksi. Dengan demikian, kualifikasi untuk menjadi dewan pengawas menurut peraturan yang baru, mempunyai cakupan yang lebih luas.

6. Meneguhkan Kepemilikan Daerah atas Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih

Perubahan status perusahaan dari Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah atas Pasir Putih ini tentu tidak hanya persoalan nomenklatur saja. Lebih dari itu juga berkaitan dengan makna dan konsekuensi tertentu. Apabila perusahaan daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 yang maknanya masih dapat menimbulkan multi tafsir, terutama berkaitan dengan status kepemilikan modal atas Badan Usaha Milik Daerah, maka perubahan status menjadi perusahaan umum daerah yang merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 ini, sudah tercipta kepastian hukum mengenai kepemilikan modal, bahwa daerah yang diwakili oleh kepala daerah merupakan satu-satunya pemilik modal secara keseluruhan atas Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk perusahaan umum daerah. Dengan demikian, berkaitan dengan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih ini, modal secara keseluruhan secara tegas merupakan milik daerah, dan karenanya itu pula maka pengelolaan atas perusahaan ini sepenuhnya dikuasai oleh daerah.

7. Peningkatan Afiriasi dan Atensi Pemerintah Daerah terhadap Pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih

Muara dari berbagai macam perubahan sebagaimana diuraikan di atas, terutama berkaitan dengan penambahan kepala daerah sebagai organ tertinggi dengan segala kewenangannya, penegasan kepemilikan modal dan penguasaan daerah atas perusahaan, serta pergeseran paradigma dari perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah, yaitu meningkatnya efisiensi dan efektifitas pengelolaan Perusahaan

Umum Daerah Pasir Putih secara maksimal. Adapun parameter pengelolaan yang maksimal ini setidaknya yaitu dengan *input* yang baik, proses yang mendasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik, *output* yang berkualitas, serta *outcome* yang berarti yaitu kontribusi yang terus meningkat terhadap pendapatan asli daerah, dan kemanfaatan yang semakin luas untuk kesejahteraan rakyat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

TERKAIT

Kajian mengenai evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan atau berhubungan dengan materi muatan yang hendak diatur dalam peraturan daerah ini penting untuk dilakukan dalam rangka mengetahui keterkaitan peraturan daerah ini dengan peraturan perundang-undangan lainnya, terutama peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sebagai upaya harmonisasi baik secara vertikal maupun horizontal, serta untuk menentukan status, legalitas, dan validitas dari materi muatan yang hendak diatur dalam peraturan daerah ini.⁵⁶ Selain itu, evaluasi dan analisis ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang substansi atau materi yang akan diatur. Dengan demikian, peraturan daerah yang akan dilahirkan diharapkan tidak akan terjadi tumpang tindih kewenangan, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta benturan materi pengaturan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.⁵⁷

Berdasarkan uraian di atas, maka pada bagian ini akan dianalisis beberapa peraturan perundang-undangan terkait, yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang; Undang-Undang Nomor

⁵⁶ Hans Kelsen melalui teori *Stufenbau Theory* menjelaskan mengenai tata urutan norma-norma, bahwa suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga, sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karenanya, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang telah ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, demikian pula norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebutkan pertama. Norma yang menentukan pembentukan norma lain ini adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah. Lihat dalam Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan Oleh Raisul Muttaqien, Cetakan Kesepuluh, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 179

⁵⁷ Lihat dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata; Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah; dan 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.

A. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini merupakan pedoman utama dalam penyusunan produk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini juga menjadi tolok ukur validitas peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk, dalam artian bahwa peraturan perundang-undangan yang tidak mengikuti aturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam pembentukannya, maka akan dinyatakan sebagai peraturan yang cacat formil, dan karenanya harus dibatalkan. Uraian ini sekaligus menegaskan pentingnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk dianalisis pada bagian ini, yaitu untuk menegaskan bahwa peraturan daerah yang akan dibentuk telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan tindak lanjut dari amanat Pasal 22A UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan undang-

undang akan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Meskipun demikian, ruang lingkup Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini tidak hanya mengatur tentang pembentukan undang-undang saja, namun juga peraturan perundang-undangan lainnya termasuk peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.⁵⁸ Pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang diatur dalam undang-undang ini meliputi undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini dibentuk sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena dinilai banyak kelemahan di dalamnya, meliputi substansi yang menimbulkan kerancuan dan multitafsir sehingga tidak tercapai kepastian hukum; teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten; adanya materi baru yang perlu diatur sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.⁵⁹ Dengan beberapa kelemahan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini dibentuk untuk menutupi kelemahan yang ada, dengan menambahkan materi muatan baru, meliputi penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki yang ditempatkan setelah UUD NRI 1945; perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk program legislasi nasional (prolegnas) dan program legislasi daerah (prolegda) saja,

⁵⁸ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁵⁹ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

melainkan juga perencanaan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya; pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang; pengaturan naskah akademik sebagai salah satu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011; sekaligus penyempurnaan atas teknik penyusunan peraturan perundang-undangan disertai contohnya dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan maksud semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.⁶⁰

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini mengamanatkan agar dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu adanya kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.⁶¹ Asas kejelasan tujuan tersebut dimaknai bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai, sedangkan asas

⁶⁰ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

⁶¹ Lihat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yaitu bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan dimaksudkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun asas dapat dilaksanakan dimaksudkan agar pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dimaksudkan yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara, sedangkan asas kejelasan rumusan dimaksudkan agar 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 berakibat pada munculnya tafsir yang berbeda-beda. Asas keterbukaan dimaksudkan agar dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, dilakukan secara transparan dan terbuka.

Berkaitan dengan substansi atau materi muatan peraturan perundang-undangan, diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini agar mencerminkan asas pengayoman, yaitu peraturan perundang-undangan yang berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat; asas kemanusiaan, yaitu peraturan perundang-undangan yang harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia

serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional; asas kebangsaan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; asas kekeluargaan yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan; asas kenusantaraan yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus 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 dan UUD NRI 1945; asas bhinneka tunggal ika, yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara; Asas keadilan yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan rasa keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara; asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung materi muatan yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial; asas ketertiban dan kepastian hukum yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.⁶²

⁶² Lihat dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Asas-asas lain juga dimungkinkan dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.⁶³ Contoh asas lain dalam hal ini yaitu asas-asas dalam hukum pidana seperti asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; ataupun asas dalam hukum perdata seperti asas dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. Dalam hukum perusahaan, asas atau prinsip yang dapat digunakan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Sedangkan dalam hukum administrasi negara juga dapat digunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Secara hierarkis, peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi UUD NRI 1945, ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kedudukannya dari peraturan perundang-undangan tersebut bersifat berjenjang, sehingga peraturan perundang-undangan yang di bawahnya, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang di atas atau peraturan yang lebih tinggi.⁶⁴ Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya paling rendah dalam hierarki sebagaimana dijelaskan di atas, 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.⁶⁵ Karena itu, materi muatan di dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

⁶³ Lihat dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

⁶⁴ Lihat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

⁶⁵ Lihat dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

tidak boleh bertentangan dengan segala peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, baik itu Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang, bahkan UUD NRI 1945.

B. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan undang-undang induk yang mengatur segala hal penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan semangat otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena dinilai tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu untuk diganti.⁶⁶ Maka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini dibentuk dengan tujuan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah upaya untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.⁶⁷

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini ternyata tidak hanya mencabut dan mengganti daya ikat dan

⁶⁶ Lihat dalam Konsideran Menimbang huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁷ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

keberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 saja, namun beberapa undang-undang lain yang berkaitan dengan daerah. Beberapa peraturan lain yang dicabut yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dihapus beberapa ketentuan pasal saja meliputi Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dicabut beberapa pasal, terdiri dari Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421.⁶⁸

Pengaturan mengenai badan usaha milik daerah yang semula diatur tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang diatur lebih terperinci dalam Pasal 331 hingga Pasal 343 mengenai Badan Usaha Milik Daerah, maka dasar hukum Badan Usaha Milik Daerah juga beralih. Terlebih dengan tegas di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 di dalam ketentuan peralihannya. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini juga yang merupakan titik awal pergeseran rezim perusahaan di daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini memberikan ruang kepada daerah untuk mendirikan badan usaha milik daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah, dengan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha badan usaha milik daerah yang akan dibentuk. Bentuk hukum badan usaha milik daerah tersebut dapat berupa perusahaan umum daerah atau

⁶⁸ Lihat dalam Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

perusahaan perseroan daerah, yang ditujukan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan dalam rangka memperoleh laba dan/atau keuntungan.⁶⁹

Badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah seluruh modalnya menjadi milik daerah yang tidak terbagi atas saham. Karena itu, perusahaan umum daerah yang dimiliki oleh beberapa daerah, maka bentuk perusahaan yang semula perusahaan umum daerah harus berubah menjadi perusahaan perseroan daerah. Organ perusahaan umum daerah ini terdiri dari pemilik modal yaitu kepala daerah sebagai wakil daerah, direksi, dan dewan pengawas.⁷⁰

Berkaitan dengan laba perusahaan umum daerah, ditetapkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Laba perusahaan umum daerah tersebut disetor ke kas daerah dan menjadi hak daerah setelah disahkan oleh kepala daerah. Peruntukan laba perusahaan umum daerah ini dapat berbentuk investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan sarana prasarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk meningkatkan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan.⁷¹

⁶⁹ Lihat dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁰ Lihat dalam Pasal 335 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁷¹ Lihat dalam Pasal 336 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Perusahaan umum daerah dapat dibubarkan dengan ketentuan pembubaran melalui peraturan daerah. Dalam hal perusahaan umum daerah dibubarkan, maka kekayaannya dikembalikan dan menjadi hak daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran, diamanatkan oleh undang-undang ini untuk diatur dalam peraturan pemerintah.⁷²

Perusahaan perseoran daerah adalah badan usaha milik daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham dengan kepemilikan saham seluruhnya atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu persen) dimiliki daerah. Perseroan daerah ini ditetapkan dengan peraturan daerah dengan pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Perusahaan perseoran daerah yang dimiliki oleh beberapa daerah, maka kepemilikan saham mayoritas berada pada salah satu daerah.⁷³

Baik badan usaha milik daerah yang berbentuk perseroan daerah, maupun badan usaha milik daerah berbentuk perusahaan umum daerah, pengelolaannya paling sedikit harus memenuhi beberapa unsur, yang terdiri dari tata cara penyertaan modal; organ dan kepegawaian; tata cara evaluasi; tata kelola perusahaan yang baik; perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan; kerjasama; penggunaan laba; penugasan pemerintah daerah; pinjaman; satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya; penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi; perubahan bentuk

⁷² Lihat dalam Pasal 338 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁷³ Lihat dalam Pasal 339 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

hukum; kepailitan; dan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.⁷⁴

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini telah mengalami perubahan sebanyak 2 (dua) kali. Perubahan pertama yaitu melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014; dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan pertama berkaitan dengan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan demokratis, sedangkan perubahan kedua tidak jauh berbeda dengan perubahan pertama, yang berfokus pada tugas dan kewenangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik pada tingkatan provinsi maupun kabupaten/kota dalam pemerintahan daerah. Artinya, kedua perubahan tersebut tidak berkaitan dengan pengaturan badan usaha milik daerah yang menjadi bagian dari materi muatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 inilah yang sekarang menjadi dasar hukum tertinggi bagi daerah untuk menyelenggarakan badan usaha milik daerah dalam rangka memanfaatkan potensi daerah masing-masing untuk mendapatkan keuntungan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerahnya. Melalui undang-undang ini, pemerintah daerah diberikan otonomi yang luas untuk melakukan usaha dalam rangka menyejahterakan masyarakat daerah dengan tetap bersinergi

⁷⁴ Lihat dalam Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dengan pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata ini dibentuk merupakan usaha negara untuk hadir dalam pengelolaan alam, flora, dan fauna yang menjadi kelebihan dan kekayaan yang dimiliki oleh Indonesia. Kekayaan tersebut dipandang sebagai sumber daya dan modal yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia, dan karenanya harus dikelola secara baik dan maksimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan sehingga diharapkan mampu meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antarbangsa.⁷⁵ Muara dari pengelolaan berikut tujuannya tersebut yaitu pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat dan bersifat memberdayakan masyarakat yang mencakup berbagai aspek, seperti sumber daya manusia, pemasaran, destinasi, keterkaitan lintas sektor, dan sebagainya. Mencapai beberapa hal tersebut, tentu membutuhkan payung hukum. Karenanya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 ini hadir untuk menjawab kebutuhan hukum tersebut yang berlandaskan pada semangat kepastian hukum.

Beberapa materi yang diatur di dalam undang-undang ini yaitu hak dan kewajiban masyarakat, wisatawan, pelaku usaha,

⁷⁵ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

pemerintah dan pemerintah daerah, pembangunan kepariwisataan yang kompetitif dan berkelanjutan, koordinasi lintas sektor, pengaturan kawasan strategis, pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah di dalam dan disekitar destinasi pariwisata, badan promosi pariwisata, asosiasi kepariwisataan, standardisasi usaha, dan kompetensi pekerja pariwisata, serta pemberdayaan pekerja pariwisata melalui pelatihan sumber daya manusia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 ini mengamanatkan penyelenggaraan kepariwisataan agar bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi; meningkatkan kesejahteraan rakyat; menghapus kemiskinan; mengatasi pengangguran; melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya; memajukan kebudayaan; mengangkat citra bangsa; memupuk rasa cinta tanah air; memperkuat jati diri dan kesatuan bangsa; serta mempererat persahabatan antarbangsa.⁷⁶ Adapun prinsip penyelenggaraan kepariwisataan yaitu didasarkan pada menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungannya; menjunjung tinggi hak asasi manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal; memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas; memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup; memberdayakan masyarakat setempat; menjamin keterpaduan antarsektor, antar daerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antarpemangku kepentingan; mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan memperkuat keutuhan Negara

⁷⁶ Lihat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁷ Melihat beberapa prinsip tersebut, maka layak apabila urusan kepariwisataan kemudian didesentralisasikan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam rangka mendukung pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik daerah. Kendatipun demikian, terdapat urusan tertentu yang memang tetap harus menjadi kewenangan pusat terutama untuk mendorong keterpaduan antara daerah, dan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada konteks ini, pembagian urusan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang dilaksanakan secara sinergis dan terpadu menjadi penting.

Pembangunan kepariwisataan ini kemudian diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata, dengan bagian-bagian pembangunan yang meliputi industri pariwisata, destinasi pariwisata, pemasaran, dan kelembagaan kepariwisataan. Rencana pembangunan kepariwisataan tersebut kemudian terbagi menjadi rencana induk nasional, rencana induk provinsi, dan rencana induk kabupaten/kota yang merupakan bagian integral dari rencana pembangunan jangka panjang nasional.

Untuk mendorong efektivitas pengelolaan kepariwisataan sehingga tercapai tujuan sebagaimana diuraikan di atas, maka undang-undang ini menentukan kawasan strategis pariwisata. Penetapan kawasan strategis tersebut dilakukan dengan memperhatikan beberapa aspek, yaitu sumber daya pariwisata alam dan budaya yang potensial menjadi daya tarik pariwisata; potensi pasar; lokasi strategis yang berperan menjaga persatuan bangsa dan keutuhan wilayah; perlindungan terhadap lokasi tertentu yang mempunyai peran strategis dalam menjaga fungsi dan daya dukung

⁷⁷ Lihat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

lingkungan hidup; lokasi strategis yang mempunyai peran dalam usaha pelestarian dan pemanfaatan aset budaya; kesiapan dan dukungan masyarakat; dan kekhususan wilayah.⁷⁸ Adapun bentuk usaha pariwisata meliputi daya tarik wisata; kawasan pariwisata; jasa transportasi wisata; jasa perjalanan wisata; jasa makanan dan minuman; penyediaan akomodasi; penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; jasa informasi pariwisata; jasa konsultan pariwisata; jasa pramuwisata; wisata tirta; dan spa.⁷⁹ Beberapa ketentuan tersebut sebenarnya juga menjadi indikator apakah suatu kawasan atau wilayah tertentu layak dikembangkan usaha pariwisata.

Keberadaan pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai beberapa kewajiban yang ditentukan oleh undang-undang ini berkaitan dengan kepariwisataan. Beberapa kewajiban tersebut yaitu menyediakan informasi kepariwisataan, perlindungan hukum, serta keamanan dan keselamatan kepada wisatawan; menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi, dan memberikan kepastian hukum; memelihara, mengembangkan, dan melestarikan asset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan asset potensial yang belum tergali; dan mengawasi dan mengendalikan kegiatan kepariwisataan dalam rangka mencegah dan menanggulangi berbagai dampak negative bagi masyarakat luas.⁸⁰ Sedangkan kewajiban bagi pengusaha yaitu menjaga dan menghormati norma agama, adat istiadat, budaya, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat setempat; memberikan informasi

⁷⁸ Lihat dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

⁷⁹ Lihat dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

⁸⁰ Lihat dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

yang akurat dan bertanggungjawab; memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif; memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan, dan keselamatan wisatawan; memberikan perlindungan asuransi pada usaha pariwisata dengan kegiatan yang berisiko tinggi; mengembangkan kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan koperasi setempat yang saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan; mengutamakan penggunaan produk masyarakat setempat, produk dalam negeri, dan memberikan kesempatan kepada tenaga kerja lokal; meningkatkan kompetensi tenaga kerja melalui pelatihan dan pendidikan; berperan aktif dalam upaya pengembangan prasarana dan program pemberdayaan masyarakat; turut serta mencegah segala bentuk perbuatan yang melanggar kesusilaan dan kegiatan yang melanggar hukum di lingkungan tempat usahanya; memelihara lingkungan yang sehat, bersih, dan asri; memelihara kelestarian lingkungan alam dan budaya; menjaga citra negara dan bangsa Indonesia melalui kegiatan usaha kepariwisataan yang bertanggung jawab; dan menerapkan standar usaha dan standar kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸¹

Adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 ini dalam hal pengelolaan pariwisata di daerah, termasuk dalam hal ini adalah pengelolaan daerah wisata Pasir Putih Situbondo, telah memberikan pedoman dan arahan umum mengenai bagaimana seharusnya potensi wisata di daerah harus di kelola. Demikian pula peran, tanggung jawab, dan kewajiban pemerintah daerah dalam mendorong dan menggali potensi wisata agar bermanfaat menumbuhkan kemampuan ekonomi dan menyejahterakan masyarakat daerah, undang-undang ini telah memberikan pandangan umum. Oleh karena itu, penting untuk diperhatikan beberapa substansi pada undang-undang ini dalam hal

⁸¹ Lihat dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata

pembentukan peraturan daerah mengenai Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Situbondo sehingga pengelolaannya dapat maksimal dan sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ini dibentuk setidaknya atas dasar 2 (dua) kebutuhan hukum. *Pertama*, untuk menindaklanjuti amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu melaksanakan amanat Pasal 331 ayat (6) mengenai pendirian Badan Usaha Milik Daerah; Pasal 335 ayat (2) mengenai organ perusahaan umum daerah; Pasal 336 ayat (5) mengenai laba perusahaan umum daerah; Pasal 337 ayat (2) mengenai restrukturisasi perusahaan umum daerah; Pasal 338 ayat (4) mengenai pembubaran perusahaan umum daerah; Pasal 340 ayat (2) mengenai organ perusahaan perseroan daerah; Pasal 342 ayat (3) mengenai pembubaran perusahaan perseroan daerah; dan Pasal 343 ayat (2) mengenai pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah. *Kedua*, dalam rangka mengisi kekosongan hukum, karena sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut dan tidak lagi berlaku.

Ada beberapa hal yang mendorong diperlukannya dasar hukum pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah sehingga turut melahirkan peraturan pemerintah ini, yaitu karena Badan Usaha Milik Daerah yang dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, tidak efisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, rendahnya profesionalisme, dan masih banyaknya pemerintah daerah yang dinilai melakukan intervensi secara berlebihan terhadap Badan Usaha Milik Daerah, serta

ketidakjelasan antara usaha menghasilkan profit di satu sisi, dan dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat di sisi lain, sehingga berkonsekuensi pada tidak fokusnya Badan Usaha Milik Daerah terhadap misi dan tujuan utamanya. Padahal keberadaan Badan Usaha Milik Daerah ini diharapkan mempunyai peran strategis dalam membantu dan menopang pembangunan daerah, pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan diharapkan untuk turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah, serta berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan daerah, baik dalam bentuk pajak, deviden, maupun hasil privatisasi.⁸² Adanya peraturan pemerintah sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini diharapkan dapat membantu mengembalikan marwah Badan Usaha Milik Daerah.

Adapun ruang lingkup pengaturan dalam peraturan pemerintah ini yaitu kewenangan dan posisi kepala daerah atas Badan Usaha Milik Daerah, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, tata kelola perusahaan yang baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada Badan Usaha Milik Daerah, evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran Badan Usaha Milik Daerah, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, dan pengaturan tentang asosiasi Badan Usaha Milik Daerah.

Pertama, mengenai kewenangan dan posisi kepala daerah atas Badan Usaha Milik Daerah yang diatur pada bab kedua. Kepala daerah berposisi sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan

⁸² Lihat dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Bentuk pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam kebijakan Badan Usaha Milik Daerah yaitu penyertaan modal, subsidi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah. Peran kepala daerah tersebut berlaku pada Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah dengan kedudukannya sebagai pemilik modal, sedangkan pada perusahaan perseroan daerah berkedudukan sebagai pemegang saham. Karena posisinya sebagai pemilik modal, maka kepala atau pemegang saham, maka kepala daerah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan, yang sewaktu-waktu dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut dapat dalam hal perubahan anggaran dasar; pengalihan aset tetap; kerja sama; investasi dan pembiayaan termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal, penyertaan modal pemerintah daerah yang bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham; pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas, komisaris, dan direksi; penghasilan dewan pengawas, komisaris dan direksi; penetapan penggunaan laba; pengesahan laporan tahunan; penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran Badan Usaha Milik Daerah; dan jaminan aset berjumlah lebih dari 50% dari jumlah kekayaan bersih Badan Usaha Milik Daerah dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.⁸³

Kedua, pengaturan mengenai pendirian Badan Usaha Milik Daerah. Sama halnya dengan undang-undang, peraturan pemerintah ini kembali menegaskan bahwa daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yang ditetapkan dengan

⁸³ Lihat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

peraturan daerah, baik dalam bentuk perusahaan umum daerah, maupun perusahaan perseroan daerah. Ada beberapa perbedaan antara dua bentuk perusahaan tersebut. Perbedaan pertama berkaitan dengan kedudukan, bahwa kedudukan perusahaan umum daerah sebagai badan hukum diperoleh saat peraturan daerah yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum daerah mulai berlaku, sedangkan bagi perusahaan berbentuk perseroan daerah, diperoleh status badan hukum sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas.⁸⁴ Perbedaan kedua berkaitan dengan kepemilikan modal, bahwa perusahaan umum daerah seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham, sedangkan perusahaan perseroan daerah modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Perbedaan ketiga yaitu kekhususan tujuan, bahwa perusahaan daerah berbentuk perseroan merujuk pada peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas, sedangkan perusahaan umum daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.⁸⁵

Perbedaan keempat yaitu mengenai substansi peraturan daerah sebagai dasar pendirian. Peraturan daerah yang menjadi landasan atas pendirian Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah, materi muatannya memuat paling sedikit tentang nama dan tempat kedudukan; maksud dan tujuan; kegiatan usaha; jangka waktu berdiri; besarnya modal dasar dan

⁸⁴ Lihat dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁸⁵ Lihat dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

modal disetor; tugas dan wewenang dewan pengawas dan direksi; serta penggunaan laba, kecuali perusahaan umum daerah pendiriannya dilakukan dengan mengalihkan tugas dan fungsi perangkat daerah, maka juga memuat ketentuan pengalihan seluruh atau sebagian kekayaan daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan, dan/atau pengalihan seluruh atau sebagian hak dan kewajiban perangkat daerah atau unit kerja menjadi hak dan kewajiban perusahaan umum daerah yang didirikan. Sedangkan peraturan daerah yang menjadi dasar pendirian perusahaan perseroan daerah memuat setidaknya nama dan tempat kedudukan; maksud dan tujuan; kegiatan usaha; jangka waktu berdiri; dan besarnya modal dasar.

Ketiga, berkaitan dengan permodalan. Badan Usaha Milik Daerah mendapatkan modal dari penyertaan modal daerah yang dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan/atau konversi dari pinjaman; pinjaman yang bersumber dari daerah, Badan Usaha Milik Daerah lainnya, dan/atau sumber lain yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; hibah yang dapat bersumber dari pemerintah pusat, daerah, Badan Usaha Milik Daerah lainnya, dan/atau sumber lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan sumber modal lainnya yang dapat bersumber dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham.⁸⁶

Keempat, materi pengaturan mengenai organ dan pegawai Badan usaha Milik Daerah. Perusahaan umum daerah mempunyai organ yang terdiri atas Kepala Daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan umum daerah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan memegang segala kewenangan (KPM), dewan pengawas, dan

⁸⁶ Lihat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

direksi; sedangkan perusahaan perseroan daerah mempunyai organ yang terdiri atas komisaris, direksi, dan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), yang didalamnya adalah kepala daerah mewakili daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan daerah. KPM kendatipun organ tertinggi, ataupun kepala daerah dalam perusahaan perseroan, tidak bertanggung jawab atas kerugian perusahaan umum daerah apabila dapat membuktikan beberapa hal, yaitu tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung; tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan umum daerah; dan/atau tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan umum daerah secara melawan hukum.⁸⁷

Status keanggotaan atau kepengurusan dewan pengawas dan anggota komisaris sebagai organ perusahaan dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, misalnya pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik.⁸⁸ Anggota dewan pengawas diangkat oleh KPM, dan anggota komisaris diangkat oleh RUPS untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan, dengan syarat-syarat yang telah ditentukan secara terperinci dalam peraturan pemerintah ini. Proses pengangkatan dewan pengawas atau direksi tersebut dilakukan melalui seleksi yang sekurang-kurangnya dalam bentuk uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Dewan pengawas dan komisaris ini bertugas masing-masing untuk melakukan pengawasan terhadap perusahaan umum

⁸⁷ Lihat dalam Pasal 31 dan Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁸⁸ Lihat dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

daerah dan perusahaan perseroan daerah; serta mengawasi dan memberi nasihat kepada direksi dalam menjalankan pengurusan. Anggota dewan pengawas diberhentikan oleh KPM dan anggota komisaris diberhentikan oleh RUPS apabila 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 Badan Usaha Milik Daerah, negara, dan/atau daerah; dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; mengundurkan diri; tidak lagi mematuhi persyaratan sebagai anggota dewan pengawas atau anggota komisaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau tidak terpilih lagi dalam hal adanya perubahan kebijakan pemerintah daerah seperti restrukturisasi, likuidasi, akuisisi, dan pembubaran Badan Usaha Milik Daerah.⁸⁹

Kelima, pengaturan tentang satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya. Setiap Badan Usaha Milik Daerah dibentuk satuan pengawas intern yang merupakan pengawas intern perusahaan, dengan dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama. Pengangkatan kepala tersebut dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari dewan pengawas atau komisaris. Satuan pengawas intern ini mempunyai tugas untuk membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan perusahaan, menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada perusahaan, dan memberikan saran perbaikan; memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern kepada direktur utama; dan memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan. Laporan pemeriksaan dari satuan pengawas intern ini akan ditindaklanjuti dalam rapat direksi

⁸⁹ Lihat dalam Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

untuk kemudian diambil langkah yang diperlukan atas segala sesuatu yang dikemukakan dalam setiap laporan hasil pemeriksaan tersebut.

Adapun komite audit dan komite lainnya dibentuk oleh dewan pengawas atau komisaris yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu dewan pengawas atau komisaris dalam melaksanakan tugas pengawasan. Komite audit dan komite lainnya ini beranggotakan unsur independen dipimpin oleh seorang anggota dewan pengawas atau anggota komisaris. Tugas komite audit yaitu membantu dewan pengawas atau komisaris dalam memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor; menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh satuan pengawas intern maupun auditor eksternal; memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya; memastikan telah terdapat prosedur reviu yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan; melakukan identifikasi terhadap hal yang memerlukan perhatian dewan pengawas atau komisaris; dan melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengawasan yang diberikan oleh dewan pengawas atau komisaris.

Keenam, pengaturan tentang perencanaan, operasional, dan pelaporan Badan Usaha Milik Daerah. Perencanaan dalam pengaturan ini berkaitan dengan rencana bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, yang memuat paling sedikit tentang evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya; kondisi perusahaan saat ini; asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja. Penjabaran atas rencana bisnis tersebut diaktualisasikan ke dalam rencana kerja dan anggaran tahunan yang memuat rencana rinci program kerja dan anggaran

tahunan. Berkaitan dengan operasional, Badan Usaha Milik Daerah pelaksanaannya didasarkan pada standar operasional prosedur, yang disusun oleh direksi dan disetujui oleh dewan pengawas atau komisaris, dan dilakukan perbaikan secara berkesinambungan. Pengurusan Badan Usaha Milik Daerah ini juga dilaksanakan sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik, yang mendasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran, dengan tujuan untuk mencapai tujuan Badan Usaha Milik Daerah; mengoptimalkan nilai perusahaan agar memiliki daya saing yang kuat; mendorong pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah secara profesional, efektif, dan efisien serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Badan Usaha Milik Daerah; mendorong agar organ perusahaan dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan sekitar; meningkatkan kontribusi Badan Usaha Milik Daerah dalam perekonomian nasional; serta meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.⁹⁰

Ketujuh, pengaturan tentang penggunaan laba Badan Usaha Milik Daerah. Bagi perusahaan berbentuk perusahaan umum daerah, penggunaan laba perusahaan diatur dalam anggaran dasar yang digunakan untuk pemenuhan dana cadangan; peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan perusahaan umum daerah yang bersangkutan; deviden yang menjadi hak daerah; tantiem untuk anggota direksi dan dewan pengawas; bonus untuk pegawai; dan/atau penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan

⁹⁰ Lihat dalam Pasal 92 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

peraturan perundang-undangan.⁹¹ Sedangkan penggunaan laba bagi perusahaan perseoran daerah menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas. Baik perusahaan umum daerah, maupun perusahaan perseoran daerah, diharuskan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih yang diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi.⁹²

Kedelapan, pengaturan tentang anak perusahaan Badan Usaha Milik Daerah. Bahwa Badan Usaha Milik Daerah dapat membentuk anak perusahaan yang dapat bermitra dengan badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah lain; dan/atau badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia. Syarat pembentukan anak perusahaan tersebut yaitu disetujui oleh KPM atau RUPS; minimal kepemilikan saham 70% (tujuh puluh persen) dan sebagai pemegang saham pengendali; laporan keuangan selama 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat; memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama; dan tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah.⁹³

Kesembilan, pengaturan tentang penugasan pemerintah kepada Badan Usaha Milik Daerah. Bahwa pemerintah daerah juga dimungkinkan untuk memberikan penugasan tertentu kepada Badan Usaha Milik Daerah untuk mendukung dan menunjang perekonomian daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan Badan Usaha Milik Daerah.

⁹¹ Lihat dalam Pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁹² Lihat dalam Pasal 106 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁹³ Lihat dalam Pasal 107 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Kesepuluh, pengaturan tentang evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi. Berkaitan dengan evaluasi, Badan Usaha Milik Daerah dilakukan evaluasi dengan cara membandingkan antara target dan realisasi sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sekali. Evaluasi tersebut sekurang-kurangnya terkait dengan penilaian kinerja, penilaian tingkat kesehatan, dan penilaian pelayanan. Berkaitan dengan restrukturisasi, dilakukan dengan maksud untuk menyetatkan Badan Usaha Milik Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional, dengan memperhatikan efisiensi biaya, manfaat, dan resiko. Cakupan restrukturisasi meliputi regulasi dan/atau perusahaan, baik secara internal yang mencakup keuangan, manajemen, operasional, sistem dan prosedur, maupun dengan penataan hubungan fungsional antara pemerintah daerah dan Badan Usaha Milik Daerah.⁹⁴

Kesebelas, pengaturan tentang penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran. Penggabungan dalam peraturan ini memberikan payung hukum bagi 2 (dua) atau lebih perusahaan untuk menjadi satu perusahaan. Berikut juga adanya kemungkinan pembubaran perusahaan yang ditetapkan dengan peraturan daerah sehingga kekayaan hasil pembubaran dikembalikan kepada daerah. Indikator atau tolok ukur penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan dan hasil evaluasi Badan usaha Milik Daerah.⁹⁵

Beberapa uraian mengenai substansi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah di atas, menunjukkan bahwa materi pengaturannya telah

⁹⁴ Lihat dalam Pasal 113 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁹⁵ Lihat dalam Pasal 125 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

terperinci dan cukup lengkap untuk dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam pendirian dan pengurusan Badan Usaha Milik Daerah. Maka dalam hal pembentukan peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo ini, tentu tidak boleh menyimpang dari apa yang telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 sebagaimana diuraikan di atas. Bahkan pembentukan peraturan daerah ini justru dalam rangka untuk menindaklanjuti peraturan pemerintah tersebut, karena memang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih ini telah berjalan dan berdiri jauh sebelum peraturan pemerintah ini dikeluarkan.

E. 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

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 ini merupakan tindak lanjut atau peraturan pelaksana dari Pasal 39 dan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pengaturan lebih spesifik melalui peraturan menteri ini adalah upaya mencapai tata kelola perusahaan yang baik pada aspek pengangkatan dan pemberhentian anggota dewan pengawas atau anggota komisaris dan anggota direksi. Beberapa materi muatan dalam peraturan ini yaitu penyerahan kewenangan. Bahwa KPM melalui keputusannya menyerahkan kewenangan kepada kepala daerah selaku penyelenggara pemerintahan daerah, dan RUPS melalui keputusannya menyerahkan kewenangan kepada kepala daerah sebagai pemegang saham terbesar dan/atau daerah yang menginisiasi peraturan daerah mengenai pendirian Badan Usaha

Milik Daerah. Penyerah kepada kepala daerah tersebut dilakukan untuk melaksanakan seleksi anggota dewan pengawas atau anggota komisaris dan anggota direksi yang masa jabatannya berakhir dan/atau dalam hal terjadi kekosongan jabatan. Karena itu, penyerahan kewenangan berakhir pada saat seleksi selesai dilakukan.⁹⁶

Pengaturan selanjutnya yaitu mengenai ketentuan lebih teknis mengenai mekanisme seleksi dewan pengawas dan komisaris. Bahwa anggota dewan pengawas diangkat oleh KPM, dan anggota komisaris diangkat oleh RUPS, dengan proses pemilihan melalui seleksi. Tahapan seleksi tersebut yaitu seleksi administrasi; uji kelayakan dan kepatutan dengan indikator pengalaman mengelola perusahaan, keahlian, integritas dan etika, kepemimpinan, pemahaman atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi; serta wawancara akhir. Seleksi dilaksanakan oleh panitia seleksi yang berjumlah ganjil dan paling sedikit beranggotakan perangkat daerah, dan unsur independen dan/atau perguruan tinggi, yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Panitia seleksi ini bertugas untuk menentukan jadwal waktu pelaksanaan; melakukan penjaringan bakal calon; membentuk tim atau menunjuk lembaga profesional untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan; menetapkan hasil penilaian; menetapkan calon anggota dewan pengawas atau anggota komisaris; dan menindaklanjuti calon anggota dewan pengawas atau anggota komisaris terpilih untuk diproses lebih lanjut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pemerintah.

Materi muatan yang lain yaitu mengatur tentang informasi pelaksanaan seleksi. Bahwa pemerintah daerah menginformasikan

⁹⁶ Lihat dalam Pasal 2 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

pelaksanaan setiap tahapan seleksi melalui media massa lokal/nasional dan/atau elektronik. Tahapan seleksi yang diinformasikan setidaknya terdiri dari penjangingan, hasil seleksi administrasi, dan hasil uji kelayakan dan kepatutan. Berkaitan dengan pendanaan, biaya penyelenggaraan seleksi dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah.

Dibentuknya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 ini semakin menegaskan bahwa mekanisme, prosedur, dan tata cara pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah telah diatur secara terperinci melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Karena itu, daerah sebenarnya hanya menjalankan dan mengaktualisasikan segala materi muatan pengaturan yang ada, dengan dikorelasikan pada potensi daerah masing-masing. Termasuk dalam hal ini adalah pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo, yang dalam pelaksanaannya telah diatur terperinci melalui beberapa peraturan perundang-undangan yang telah dijelaskan di atas. Selanjutnya adalah mengenai bagaimana tindak lanjutnya sehingga keberadaan Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo tidak bertentangan dengan dasar hukum yang telah ada.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Peraturan perundang-undangan yang salah satu bentuknya yaitu peraturan daerah, dapat dikualifikasikan sebagai peraturan yang baik ketika dibentuk dengan dasar pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang memadai. Urgensi landasan filosofis menurut Bagir Manan yaitu bahwa peraturan daerah yang akan dibentuk akan mencapai keadilan bagi masyarakat daerah di mana peraturan tersebut diberlakukan, landasan sosiologis penting diperhatikan karena berkaitan dengan kesesuaian peraturan daerah yang akan dibentuk dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat, sedangkan landasan yuridis penting diperhatikan untuk menjamin bahwa peraturan daerah yang dibentuk adalah untuk menjamin kepastian hukum.⁹⁷

A. Landasan Filosofis

Negara pada prinsipnya dibentuk untuk melayani warga negaranya. Bentuk pelayanan tersebut terutama dalam hal pemenuhan hak-hak warga negara. Hal ini salah satunya dapat dilihat dari sejarah terbentuknya negara, misalnya merujuk pada konsepsi kontrak sosial sebagaimana dijelaskan oleh para pemikir terdahulu seperti John Locke, Thomas Hobbes, Hugo De Groot, dan sebagainya. Grotius menyebut bahwa negara terbentuk karena adanya sebuah persetujuan, karena tanpa negara orang tak dapat menyelamatkan dirinya dengan cukup, sehingga dengan persetujuan itu lahirlah kekuasaan untuk memerintah. Kekuasaan tertinggi untuk memerintah itulah yang dinamakan kedaulatan, sedang kedaulatan itu dipegang oleh orang yang tidak tunduk pada

⁹⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, hlm. 14

kekuasaan orang lain, sehingga ia tidak dapat diganggu gugat oleh kemauan manusia. Negara adalah berdaulat.⁹⁸

John Locke berpendapat bahwa awal mula terbentuknya sebuah negara yaitu ketika adanya perjanjian masyarakat atau kontrak sosial untuk membentuk sebuah organisasi kekuasaan bernama negara, sehingga suatu negara yang terbentuk itu dapat mengambil hak-hak milik manusia dan hak-hak lainnya yang tidak dapat diasingkan.⁹⁹ Setidaknya, ada dua implikasi penting dalam paham perjanjian asali, yaitu *pertama*, bahwa kekuasaan politis pemerintahan negara bukan lain halnya kekuasaan para warga negara yang bersatu membentuk tubuh politis, kekuasaan mana mereka percayakan kepada orang-orang politis masyarakat. Dengan demikian maka segala bentuk kekuasaan yang dimiliki negara dimilikinya karena, dan sejauh didelegasikan oleh para warga negara.¹⁰⁰ *Kedua*, motivasi manusia untuk mendirikan negara yaitu menjamin hak-hak dasarnya, terutama miliknya, menjadi tujuan negara.¹⁰¹

Konkretisasi dari kontrak sosial atau perjanjian masyarakat tersebut pada negara-negara modern yang telah mempunyai batasan-batasan ideologis dan teritorial diformulasikan ke dalam falsafah negara. Menjadi tidak mungkin suatu negara dapat berdiri tanpa adanya dasar falsafah sebagai ikatan dasar seluruh warga negara. Pada konteks Indonesia, kesepakatan dasar tersebut dapat dilihat dari rumusan Pancasila.

Pancasila sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* yang dibentuk dengan latar belakang sosiologis, filosofis,

⁹⁸ J.J. von Schmid, "Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum" dalam Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2014, hlm. 39

⁹⁹ Ibid... hlm. 42

¹⁰⁰ Franz Magnis Suseno, "Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern" dalam Ni'matul Huda, Ibid

¹⁰¹ Ibid... hlm. 43

historis, dan politis dalam suasana kebatinan bangsa Indonesia, serta manifestasi kesepakatan bangsa Indonesia terkait dengan cita-cita dan tujuan atau kepentingan bersama haruslah diupayakan terwujud sebagai bentuk pengabdian dan pemenuhan hak warga negara.¹⁰² Pancasila harus didorong untuk dikonkretkan ke dalam kehidupan bangsa Indonesia sehingga keberadaannya tidak hanya sebagai jargon kosong yang menjadi hiasan permanen masyarakat Indonesia.

Salah satu amanat Pancasila dari kelima sila yang ada yaitu mengenai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila kelima Pancasila ini menurut Hazairin tidak hanya berfungsi sebagai dasar negara, namun juga merupakan tujuan pokok dan tujuan paling utama.¹⁰³ Menurut Soediman Kartohadiprodjo,¹⁰⁴ keadilan sosial dapat dimaknai sebagai *pertama*, keadilan sosial sebagai gagasan yang sangat abstrak. Tiap-tiap individu menurut Kartohadiprodjo pasti memiliki 4 (empat) unsur atau alat perlengkapan dalam hidupnya yaitu raga, rasa, rasio, dan (hidup dengan) rukun. Keempat hal tersebut penting untuk dijaga dengan sebaik-baiknya agar ada ketenteraman, keseimbangan dan harmoni. Kemampuan menjaga keempat hal tersebut dimaknai sebagai kebahagiaan. Jadi keadilan sosial adalah kesejahteraan sosial, sedang kesejahteraan sosial adalah kebahagiaan. *Kedua*, apabila kata kunci dari keadilan sosial adalah kesejahteraan dan kebahagiaan maka tatkala kata kunci tersebut diterapkan dalam konteks negara hukum, gagasan ini seharusnya dapat juga dibaca sebagai negara hukum kesejahteraan.

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 52

¹⁰³ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tinta Mas, Jakarta, 1970, hlm. 12

¹⁰⁴ Indriati Amarini, "Mewujudkan Keadilan Sosial dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Administrasi" artikel dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 25, No. 2, Desember 2018, hlm. 167

Soekarno dalam menguraikan sila keadilan ini mengatakan, “maka oleh karena itu, jikalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip *sociale rechvaardigheid* ini, yaitu bukan saja persamaan politik, saudara-saudara, tetapi pun di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya”.¹⁰⁵ Keadilan sosial terutama dalam bidang ekonomi ini dikehendaki oleh Soekarno agar dibangun di atas semangat kolektivisme dan gotong royong, serta melawan individualisme-kapitalisme. Titik tumpu pencapaiannya dipercayakan pada sosialisme yang bersendikan semangat kekeluargaan dengan menghargai kebebasan kreatif individu. Sosialisme ini diandaikan bahwa seluruh penghasilan diatur menurut keperluan dan masalah masyarakat untuk menghindari krisis karena persaingan, sejalan dengan pendapat Sjahrir yang menyatakan, “sekali-kali, tidaklah boleh kepentingan segolongan kecil yang hartawan bertentangan dengan kepentingan golongan rakyat banyak yang miskin. Keadilan yang kita kehendaki adalah keadilan bersama yang didasarkan atas kemakmuran dan kebahagiaan”.¹⁰⁶ Sila kelima Pancasila mengenai keadilan sosial ini menghendaki bahwa Negara Indonesia tidak dibangun dengan prinsip dasar negara liberal, namun sebagai negara kesejahteraan (negara sosial). Bahwa dalam suasana kebatinan para pendiri bangsa, negara kesejahteraan yang dimaksud yaitu suatu bentuk pemerintahan yang demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat (setidaknya secara minimal), bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak

¹⁰⁵ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 582

¹⁰⁶ Ibid... hlm. 583

ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak memperoleh jaminan sosial.¹⁰⁷

Pancasila sebagai dasar falsafah bangsa, cita-cita dan kesepakatan bersama, serta pandangan hidup bangsa Indonesia inilah yang kemudian menjiwei tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 pada alenia keempat. Salah satu tujuan nasional yang mempunyai keterkaitan sangat erat dengan dengan sila keadilan sosial dalam bidang bidang ekonomi yaitu cita memajukan kesejahteraan umum, atau sebaliknya, kesejahteraan umum merupakan salah satu unsur penting yang harus dipenuhi untuk mencapai keadilan sosial. Keadilan sosial dibahas oleh Soekarno pada 1 Juni 1945 yang diidentikkan dengan kesejahteraan sosial sebagai terjemahan dari "*sociale rechtvaardigheid*". Paham keadilan sosial adalah paham dalam makna ekonomi yaitu kesejahteraan ekonomi, yang oleh Soekarno dikatakan sebagai "...prinsip kesejahteraan, prinsip tidak akan ada kemiskinan dalam Indonesia merdeka".¹⁰⁸ Uraian mengenai korelasi keadilan sosial sebagai dasar falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila, dengan tujuan nasional berupa memajukan kesejahteraan umum memberikan gambaran bahwa sektor ekonomi menjadi salah satu unsur penting yang sangat menentukan.

Upaya meningkatkan taraf perekonomian yang diorientasikan pada nilai kesejahteraan umum dengan berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, terutama menindaklanjuti sila keadilan sosial ini yang kemudian melahirkan konsepsi sistem ekonomi Pancasila. Sri Edi Swasono¹⁰⁹ menjelaskan bahwa sistem ekonomi Pancasila dapat digambarkan sebagai sistem ekonomi yang yang berwawasan sila-

¹⁰⁷ Ibid... hlm. 584

¹⁰⁸ Indriati Amarini, Mewujudkan... *Op., Cit.*, hlm. 166

¹⁰⁹ Yudi Latif, Negara Paripurna... *Op., Cit.*, hlm. 586-587

silanya dalam Pancasila, yaitu adanya atau diberlakukannya etik dan moral agama, bukan materialisme; kehidupan ekonomi yang humanistik, adil dan beradab, tidak mengenal pemerasan dan penghisapan; perekonomian yang berdasarkan pada sosionasionalisme Indonesia, kebersamaan dan berasas kekeluargaan, gotong royong, bekerjasama dan tidak saling mematikan; mendasarkan pada demokrasi ekonomi, kedaulatan ekonomi, mengutamakan hajat hidup orang banyak, ekonomi rakyat sebagai dasar perekonomian nasional; serta kemakmuran rakyat yang utama, bukan kemakmuran orang-seorang, berkeadilan, dan berkemakmuran. Mubyarto dengan formulasi lain merumuskan ekonomi Pancasila yang dicirikan yaitu roda perekonomian yang digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral; ada kehendak kuat dari seluruh anggota masyarakat untuk mewujudkan keadaan pemerataan sosial-ekonomi; prioritas kebijaksanaan ekonomi adalah pengembangan ekonomi-nasional yang kuat dan tangguh, yang berarti nasionalisme selalu menjiwai setiap kebijaksanaan ekonomi; koperasi merupakan sokoguru perekonomian nasional; dan adanyaimbangan yang jelas dan tegas antara sentralisme dan desentralisme kebijaksanaan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan keadilan sosial dengan sekaligus menjaga prinsip efisiensi dan pertumbuhan ekonomi.¹¹⁰ Sedangkan Emil Salim meringkas makna sistem ekonomi Pancasila ke dalam 4 (empat) ciri pokok, yaitu adanya demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, dan di bawah pimpinan atau pemilikan anggota; ciri kerakyatan yaitu memperhatikan penderitaan rakyat; kemanusiaan yang berarti tidak memberikan toleransi pada eksploitasi manusia; dan religius yaitu menerima nilai-nilai agama.¹¹¹

¹¹⁰ Ibid... hlm. 587

¹¹¹ Ibid

Pada akhirnya, keadilan sosial melalui pewujudan negara kesejahteraan (kesejahteraan umum) merupakan imperatif etis dari amanat Pancasila dan UUD NRI 1945 yang di dalamnya juga memuat cita-cita bangsa Indonesia. Dalam realisasinya, usaha keadilan dan kesejahteraan sosial itu harus bersendikan nilai-nilai kekeluargaan Indonesia yang terkandung dalam sila-sila Pancasila.¹¹²

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik beberapa poin penting, *pertama*, usaha membumikan keadilan sosial dan mencapai cita-cita nasional dalam konteks memajukan kesejahteraan umum, dapat diupayakan dengan meningkatkan taraf perekonomian bangsa. *Kedua*, penyelenggaraan perekonomian haruslah bertumpu pada semangat kekeluargaan, gotong royong, sosialisme, dan diorientasikan pada kepentingan dan kemaslahatan bersama, tidak hanya berorientasi dan menguntungkan kelompok-kelompok tertentu, atau secara sederhana dapat dikatakan sebagai sistem ekonomi Pancasila. Kedua poin tersebut kemudian melahirkan tanggung jawab dan kewajiban bagi negara yang dapat dirumuskan pada poin ketiga, yaitu bahwa negara dalam rangka mencapai keadilan sosial dan memajukan kesejahteraan umum melalui peningkatan ekonomi tersebut dituntut untuk berperan aktif sebagai bentuk tanggung jawabnya.

Dalam sebuah negara hukum modern terutama yang bertumpu pada negara kesejahteraan (*welfare state*), negara melalui pemerintahnya tidak hanya semata-mata berperan sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat saja, namun juga mempunyai tugas sebagai pemikul utama tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum masyarakat.¹¹³ Aktualisasi

¹¹² Ibid... hlm. 584

¹¹³ Bagir Manan, "Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian" dalam Teuku Ahmad Yani, "Peran Badan Usaha Milik

tanggung jawab negara dalam bidang ekonomi untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan bersama sesuai yang dicita-citakan oleh Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut dapat merujuk pada pendapat W. Friemann. Bahwa fungsi negara dalam bidang ekonomi yaitu sebagai penjamin kesejahteraan rakyat; sebagai pengatur; pengusaha atau menjalankan sektor-sektor tertentu melalui *state owned corporation*; dan sebagai pengawas untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja di sektor ekonomi.¹¹⁴

Peran aktif negara untuk terlibat dalam pembangunan ekonomi pada prinsipnya telah diberikan ruang sejak awal kemerdekaan sebagaimana diatur di dalam konstitusi yaitu Pasal 33 UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Materi muatan dalam konstitusi mengenai perekonomian dan kesejahteraan sosial inilah kemudian memunculkan konsepsi, yang oleh Jimly Asshiddiqie disebut sebagai konstitusi ekonomi dan bahkan konstitusi sosial, di samping juga sebagai konstitusi politik.¹¹⁵ Amanat Pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut secara eksplisit menyebutkan:

- (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

Daerah Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat” artikel dalam *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 14, No. 56, April 2012, hlm. 119

¹¹⁴ Abrar, “Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945” dalam *Ibid...* hlm. 122

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2016, hlm. XVII.

lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

- (5). Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Asas-asas yang disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut, merupakan manifestasi dari 3 poin dasar sebagaimana disebutkan di atas. Pasal 33 tersebut mengamanatkan agar negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab berupa penguasaan, serta penyelenggaraan perekonomian yang sesuai dengan prinsip sistem ekonomi Pancasila melalui asas-asas yang telah disebutkan secara eksplisit tersebut.

Praktek konkret upaya negara untuk meningkatkan perekonomian yaitu dengan didirikannya Badan Usaha Milik Negara untuk usaha yang bersifat nasional di bawah naungan pemerintah pusat, dan Badan Usaha Milik Daerah untuk usaha yang lingkupnya daerah provinsi atau kabupaten/kota yang berada di bawah naungan pemerintah daerah. Khusus mengenai Badan Usaha Milik Daerah yang memang menjadi kajian dalam naskah akademik ini, memang selaras dengan prinsip ekonomi Pancasila serta kebijakan penyelenggaraan perekonomian nasional sebagaimana diamatkan dalam UUD NRI 1945, apabila ditinjau secara normatif-yuridis. Kesesuaian tersebut setidaknya dapat dilihat dari tujuan Badan Usaha Milik Daerah, asas dasar penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah, serta kepemilikan modal daerah dalam Badan Usaha Milik Daerah. Oleh karena itu, tidak heran apabila kebijakan hukum nasional memang mendorong daerah untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah ini dalam rangka meningkatkan perekonomian, yang pada muaranya adalah untuk menyejahterakan rakyat. Selanjutnya, adalah usaha bagaimana daerah dalam menjalankan pengelolaan Badan Usaha

Milik Daerah agar sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan cita-cita nasional Bangsa Indonesia.

B. Landasan Sosiologis

Pendapatan daerah dalam rezim otonomi daerah menjadi indikator penting kemampuan daerah. Ciri utama yang dapat menunjukkan daerah mampu mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan prinsip otonomi daerah yaitu dilihat dari kemampuannya untuk menggali dan mendapatkan sumber keuangan, mengelola, dan memanfaatkan keuangannya sendiri secara memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.¹¹⁶ Hal ini menuntut daerah untuk lebih kreatif dan berperan aktif meningkatkan kemampuan perekonomiannya sesuai dengan potensi dan kearifan lokal yang dimiliki. Salah satu cara paling efektif bagi daerah untuk memanfaatkan potensi daerah dalam rangka meningkatkan perekonomian ini yaitu melalui Badan Usaha Milik Daerah.

Peningkatan perekonomian melalui Badan Usaha Milik Daerah ini juga telah dilakukan oleh Kabupaten Situbondo. Salah satu potensi daerah yang dimiliki yaitu kekayaan alam kebaharian karena memang letaknya secara geografis berada pada sepanjang pinggir pantai utara. Maka salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang dibentuk untuk memanfaatkan potensi tersebut yaitu Perusahaan Pasir Putih Kabupaten Situbondo, dengan usaha utama yaitu pariwisata.

Potensi Pasir Putih sebagai usaha di bidang pariwisata apabila dikelola dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah melalui Badan Usaha Milik Daerah tentu akan memberikan afirmasi kepada masyarakat sekitar, karena memang hakikat dari usaha pariwisata yang selalu

¹¹⁶ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 160

memberikan efek berantai terhadap distribusi perekonomian dan pendapatan penduduk di kawasan sekitar pariwisata. Salah satu contohnya yaitu dengan semakin berkembangnya industri pariwisata. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, industri pariwisata ini dimaknai sebagai kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata.¹¹⁷

Beberapa contoh konkret dari industri pariwisata ini sebagaimana dirilis oleh *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO) dalam *the International Recommendations for Tourism Statistics 2008*, industri pariwisata meliputi akomodasi untuk pengunjung, kegiatan layanan makanan dan minuman, angkutan penumpang, agen perjalanan wisata dan kegiatan reservasi lainnya, kegiatan budaya, kegiatan olahraga, dan hiburan.¹¹⁸ Beberapa hal tersebut tentu akan sangat mudah untuk diafiliasikan kepada masyarakat sekitar sehingga cukup membantu memberikan ruang usaha bagi masyarakat sekitar dalam meningkatkan perekonomian. Faktanya, saat ini masyarakat sekitar melalui usaha pariwisata Pasir Putih ini dapat membuka lapangan usaha dan lapangan pekerjaan baik berupa penyediaan tempat makanan dan minuman, penjualan kerajinan tangan,¹¹⁹ pemandangan air melalui sewa perahu, jasa akomodasi, dan sebagainya.

¹¹⁷ Lihat dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan

¹¹⁸ I Ketut Setia Sapta dan Nengaj Landra, *Bisnis Pariwisata*, Cetakan Pertama, CV. Noah Aletheia Adnyana, Bali, 2018, hlm. 4

¹¹⁹ Penduduk Desa Pasir Putih dikenal dengan mata pencahariannya sebagai pengrajin kerang, karena lokasi Desa Pasir Putih yang berdekatan dengan Pantai Pasir Putih sehingga sangat strategis sebagai lokasi usaha kerajinan kerang sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan ekonomi. Lihat dalam Afiefah Muthahharah dan Soeryo Adiwibowo, "Dampak Obyek Wisata Pantai Pasir Putih Situbondo Terhadap Peluang Bekerja dan Berusaha" artikel dalam *Jurnal Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat*, Vol. 1 (2), Agustus 2017, hlm. 161-162

Adapun potensi pengembangan, Perusahaan Pasir Putih ini pada dasarnya mempunyai peluang yang sangat terbuka lebar untuk dikembangkan menjadi usaha pariwisata yang lebih baik. Secara teoretis, beberapa aspek yang harus diperhatikan dalam hal pengembangan pariwisata. *Pertama*, berkaitan dengan penawaran pariwisata, yang menurut Medlik dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu daya tarik; aksesibilitas, yaitu berkaitan dengan kemudahan untuk mencapai tujuan menuju tempat wisata; fasilitas, yaitu berkaitan dengan sarana pendukung agar wisatawan merasa nyaman dengan terpenuhinya kebutuhan dasar; dan kelembagaan yang berkaitan dengan adanya rasa kemanan.¹²⁰ *Kedua*, berkaitan dengan aspek permintaan pariwisata, yang menurut Medlik hal ini berhubungan dengan keterjangkauan harga; pendapatan, yaitu apabila pendapatan suatu negara tinggi, maka kecenderungan untuk memilih daerah tujuan wisata juga akan semakin tinggi; keunikan sosial budaya; kemanan dan ketenteraman; intensitas keluarga, yaitu berkaitan dengan banyak atau sedikitnya keluarga; harga barang substitusi, yang berkaitan dengan alternatif wisata; dan harga barang komplementer yaitu kelengkapan yang menunjang dalam wisata.¹²¹

Beberapa aspek tersebut mayoritas telah terpenuhi pada destinasi wisata Pasir Putih. Topografi daerah pantai Pasir Putih ini yang melengkung menghadap ke laut berlatar belakang hutan membentuk gugusan panorama yang sangat indah. Demikian pula dengan ekosistem bawah laut yang alami dan masih terjaga keindahannya.¹²² Berkaitan dengan aksesibilitas, Pantai Pasir Putih terletak tepat pada sisi jalur pantai utara, sebagai jalan utama yang menghubungkan Surabaya-Banyuwangi. Selain dengan letak yang

¹²⁰ I Ketut Setia Sapta dan Nengaj Landra, *Bisnis... Op., Cit.*, hlm. 53

¹²¹ *Ibid...* hlm. 55

¹²² Yusak Budianto dan Irwan Santoso, "Hotel Resor dan Wisata Budidaya Trumbu Karang di Pantai Pasir Putih Situbondo" artikel dalam *Jurnal eDimensi Arsitektur*, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 1

sangat strategis, juga sangat mempermudah akses wisatawan atas destinasi pariwisata. Sedangkan berkaitan dengan sisi keamanan, objek wisata pantai Pasir Putih ini tidak memiliki tubir atau jurang yang dapat membahayakan keselamatan wisatawan. Pantai yang berarus sedang dan tidak membahayakan ini bahkan dapat dimanfaatkan untuk berenang. Pencemaran lingkungan pantai dari bahan kimia berbahaya dan beracun juga tidak ditemukan di kawasan objek wisata, karena memang tidak terdapat pembangunan industri di sekitarnya.¹²³

Beberapa hal di atas, hanya berkaitan dengan bidang usaha pariwisata, yang ternyata dapat memberikan kontribusi signifikan terhadap perkembangan perekonomian daerah dan masyarakat sekitar. Belum lagi usaha lain yang juga digerakkan dalam Perusahaan Daerah Pasir Putih ini yang merupakan bagian integral dari usaha pariwisata, yaitu usaha yang bergerak pada bidang tempat hiburan umum, rumah makan, tempat penginapan dan perhotelan yang bersifat umum. Salah satu efek yang harusnya dapat dirasakan oleh masyarakat sekitar yaitu adanya penyerapan terhadap tenaga kerja lokal.

Berdasarkan manfaat, potensi pengembangan, dan praktek sumbangan hasil usaha terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Situbondo sebagaimana diuraikan di atas, maka tentu akan sangat disayangkan apabila Perusahaan Pasir Putih ini tidak dilanjutkan, atau sekurang-kurangnya upaya untuk melanjutkannya dihadapkan pada kendala yang salah satunya adalah persoalan yuridis. Sedangkan persoalan tersebut berkaitan dengan hal paling dasar atas berjalannya pengelolaan Pasir Putih sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah.

¹²³ Andri Sigit, dkk., "Evaluasi Potensi Pengembangan Obyek Wisata Pantai Pasir Putih" artikel dalam *Jurnal Ilmu Kehutanan*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2016, hlm. 25

Apabila di atas telah disebutkan bahwa usaha pariwisata membawa efek berantai terhadap distribusi perekonomian dengan segala bentuknya, maka terganggunya perusahaan tersebut tentu juga membawa dampak yang sifatnya *multiplier effect*. Pada titik terendah, dalam hal Pemerintah Daerah tidak dapat menjaga kesinambungan pengelolaan Pasir Putih, maka tidak menutup kemungkinan penguasaannya akan lepas dan beralih pada swasta, dengan konsekuensi pengelolaan yang berorientasi pada keuntungan dengan mekanisme pasar, tidak lagi berorientasi pada kesejahteraan rakyat dengan mekanisme penguasaan negara melalui daerah, berdasarkan cara pandang Badan Usaha Milik Daerah. Efek lanjutannya, maka kontribusi terhadap pendapatan asli daerah tentu juga akan berkurang, serta layanan terhadap masyarakat juga akan semakin tertutup.

Untuk mengantisipasi kendala tersebut, maka tentu dibutuhkan perubahan dan penyesuaian atas dasar hukum pengelolaan perusahaan Pasir Putih ini. Meneguhkan kembali hak penguasaan atas Perusahaan Pasir Putih oleh Pemerintah Daerah melalui mekanisme Badan Usaha Milik Daerah, menjadi mutlak dibutuhkan. Hal ini dapat dilakukan dengan adanya penyesuaian pada landasan hukum yaitu Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Maka disusunnya Naskah Akademik ini diharapkan menjadi salah satu jalan keluar atas persoalan yuridis yang dapat mengganggu pengelolaan perusahaan Pasir Putih sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan relevansi meneguhkan kembali hak penguasaan pemerintah daerah melalui penyesuaian dasar hukum tersebut, akan dijelaskan secara lebih terperinci pada bagian landasan yuridis selanjutnya.

C. Landasan Yuridis

Dasar hukum tertinggi penyelenggaraan usaha oleh daerah dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah sebenarnya dapat dilihat korelasi antara Pasal 33 dan Pasal 18 UUD NRI 1945.¹²⁴ Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagaimana telah disinggung sebelumnya mengatur mengenai penyelenggaraan kebijakan perekonomian dan kesejahteraan sosial. Substansi dari Pasal 33 ini yaitu mengenai asas dasar penyelenggaraan perekonomian yang merujuk pada ekonomi Pancasila, serta posisi negara untuk melakukan penguasaan atas sumber daya alam Indonesia. Hakikat penguasaan tersebut apabila ditinjau dari sejarah perumusannya, yaitu bahwa bukan berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Para *founding fathers* menghendaki klausul hak menguasai negara sebagaimana terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 bermakna bahwa negara mempunyai posisi untuk membuat peraturan dalam rangka melancarkan jalan ekonomi, peraturan yang melarang “pengisapan” orang lemah oleh orang lain yang bermodal.¹²⁵

Apabila ditinjau dari aspek yuridis-konstitusional, makna hak menguasai negara telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi menyebut hak menguasai negara bermakna bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), negara melakukan

¹²⁴ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebut bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Dijelaskan dalam penjelasan Pasal 3 ayat (1) bahwa yang dimaksud dengan hukum dasar adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹²⁵ Mohammad Hatta, *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*, UI Press, Jakarta, 2002, hlm. 225

pengaturan (*regelendaad*), negara melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), negara melakukan pengelolaan (*beheerdaad*), dan negara melakukan pengawasan atas sumber daya alam.¹²⁶ Apabila ditinjau secara menyeluruh isi Pasal 33 UUD NRI 1945, maka bentuk penguasaan negara tersebut ditujukan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dalam sistem perekonomian yang berlandaskan Pancasila.

Berkaitan dengan Pasal 18 UUD NRI 1945, substansi pengaturannya yaitu berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan. Substansi dari otonomi daerah yaitu bahwa daerah mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan rumah tangganya namun tetap berada dalam kerangka negara kesatuan. Karena itu, posisi daerah sebenarnya merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Maka korelasi atas substansi otonomi daerah dengan penguasaan negara atas sumber daya alam ini, yaitu bahwa daerah mempunyai hak untuk melakukan penguasaan atas sumber daya alam di daerahnya sebagai wakil dari pemerintah pusat, sepanjang sesuai dengan semangat dan prinsip negara kesatuan. Konkretisasi dari hal tersebut dalam bidang ekonomi yaitu seperti yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, berupa pembentukan Badan Usaha Milik Daerah, yang keberadaannya harus sesuai dengan kebijakan dan tata hukum nasional. Dalam kontasi negatif, penyelenggaraan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah memang memberikan kebebasan kepada daerah sesuai dengan karakteristik, potensi, dan kearifan lokal daerah, namun hal tersebut tidak boleh menyimpang dan bertentangan dengan ketentuan hukum nasional. Adanya pertentangan tersebut, dalam

¹²⁶ Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003

kerangka yuridis, akan menyebabkan adanya inkonstitusionalitas baik keberadaan maupun pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

Pada prakteknya, hampir seluruh daerah saat ini telah mempunyai Badan Usaha Milik Daerah, termasuk Kabupaten Situbondo, yang salah satu perusahaannya adalah Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Perusahaan ini hingga saat ini masih menggunakan nomenklatur perusahaan daerah, yang secara dasar hukum pengelolaan juga berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.¹²⁷ Hal ini dapat dilihat setidaknya dari Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo yang menjadi dasar pengelolaannya. Padahal secara normatif-yuridis, pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah saat ini telah terjadi terjadi pergantian dasar hukum yang berimplikasi pada berubahnya rezim pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang menjadi landasan yuridis Badan Usaha Milik Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi.¹²⁸ Hal ini karena materi muatan mengenai Badan Usaha Milik Daerah telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang saat ini peraturan pelaksanaannya juga telah diberlakukan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Penyesuaian dari landasan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap terhadap landasan hukum yang baru

¹²⁷ Pada bagian Konsideran huruf a dijelaskan bahwa Undang-Undang ini dibentuk untuk melaksanakan program umum pemerintah di bidang ekonomi sesuai dengan manifesto politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang selanjutnya telah diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 dan Nomor II/MPRS/1960 mengenai keharusan diadakannya reorganisasi dalam alat-alat produksi dan distribusi yang ditujukan ke arah pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar.

¹²⁸ Lihat dalam Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

memang dibutuhkan bagi keberadaan Badan Usaha Milik Daerah. Namun lebih dari itu, ternyata penggantian undang-undang tersebut juga diikuti dengan perubahan substansi yang cukup signifikan atas pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

Salah satu bagian terpenting perubahan pada Badan Usaha Milik Daerah yaitu yang semula dalam bentuk perusahaan daerah, diganti menjadi perusahaan umum daerah. Perubahan ini tidak hanya berkaitan dengan nomenklatur, tapi juga makna dibaliknya. Apabila perusahaan daerah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 merupakan semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang tersebut yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, maka berbeda dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yang membagi jenis perusahaan dalam Badan Usaha Milik Daerah menjadi dua bagian, yaitu perusahaan perseroan daerah dan perusahaan umum daerah. Kepemilikan modal daerah pada perusahaan perseroan daerah dapat secara keseluruhan, namun juga dapat berbentuk kepemilikan sebagian besar. Sedangkan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah, kepemilikan modalnya secara keseluruhan berada pada daerah.

Perbedaan lain yang cukup signifikan yaitu dapat dilihat dari ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, yang menjelaskan bahwa perusahaan daerah merupakan semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini, yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang. Ketentuan ini tidak mensyaratkan atau bahkan tidak mewajibkan adanya kepemilikan daerah atas modal perusahaan daerah, karena memberikan

alternatif berupa sebagian modalnya merupakan kekayaan daerah. Sekurang-kurangnya ada 2 (dua) konsekuensi logis dari klausul ini, yaitu bahwa penguasaan negara akan tereduksi, karena tidak diwajibkan untuk memiliki modal seluruhnya atau sebagian besar, dan karenanya pihak swasta yang justru akan menguasai perusahaan tersebut; serta adanya ketentuan tersebut yang bertentangan dengan semangat sistem ekonomi Pancasila dan bertentangan dengan amanat yang tercantum dalam Pasal 33 UUD NRI 1945. Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, bahwa negara diwajibkan untuk melakukan penguasaan. Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perseroan, kepemilikan modalnya berada pada negara untuk keseluruhan atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu persen), sedangkan Badan Usaha Milik Daerah berbentuk perusahaan umum daerah, seluruh kepemilikan modalnya berada pada daerah. Perusahaan umum daerah ini selain mempertegas penguasaan negara, juga disebut merupakan bentuk hukum yang lebih memperjelas status pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah untuk kepentingan masyarakat. Hal ini berangkat dari konsepsi bahwa perusahaan umum menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang berkualitas dengan harga terjangkau berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.¹²⁹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tersebut, apabila dibenturkan pada praktek kepemilikan modal di Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih saat ini, maka tentu akan menimbulkan kekacauan. Perusahaan Pasir Putih yang saat ini masih berbentuk

¹²⁹ Mulhadi, Hukum Perusahaan, Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia, dalam Dhimas Tetuko Kusumo, "Kajian Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Bidang Perbankan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah" artikel dalam *Jurnal Privat Law*, Vol. IV, No. 1, Januari-Juni 2016, hlm. 27

perusahaan daerah sebagaimana dimaksudkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, maka tentu saja akan kehilangan payung hukum, karena undang-undangnya yang telah tidak berlaku, serta undang-undang yang baru dengan nomenklatur berbeda. Berkaitan dengan maknanya, apabila perusahaan daerah dimaknai sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962, karena ketidakmungkinannya mengadopsi makna dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 terkait dengan perbedaan nomenklatur di atas, maka dapat saja pihak swasta mempunyai kepemilikan modal atas Perusahaan Daerah Pasir Putih. Padahal, sejauh ini, Perusahaan Daerah Pasir Putih ini dikehendaki sebagai perusahaan yang modalnya dimiliki dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo melalui mekanisme Badan Usaha Milik Daerah. Kesimpangsiuran inilah yang hendak diperbaiki melalui naskah akademik ini yang akan bermuara pada digantinya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo ini.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, maka implikasi yuridis yang diharapkan dari pencabutan peraturan daerah dan menggantinya kepada yang baru ini yaitu sebagai berikut:

1. Sinergitas pengelolaan Perusahaan Pasir Putih Kabupaten Situbondo dengan kebijakan hukum nasional mengenai Badan Usaha Milik Daerah. Sinergitas ini penting dibangun sebagai konsekuensi dari negara kesatuan yang didesentralisasikan, bahwa kendatipun daerah dapat mengurus sendiri sesuai dengan potensi dan karakteristik daerahnya, dalam hal ini misalnya adalah usaha pariwisata untuk Perusahaan Pasir Putih Kabupaten Situbondo, namun tetap harus sesuai dengan koridor kebijakan hukum nasional. Prakteknya, dasar hukum nasional mengenai penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah

telah diganti sebagaimana dijelaskan di atas, maka menjadi kebutuhan untuk juga mengganti dasar hukum penyelenggaraan Perusahaan Pasir Putih dalam rangka penyesuaian sehingga tercipta sinergitas.

2. Meneguhkan hak atas penguasaan daerah atas Badan Usaha Milik Daerah berupa Perusahaan Pasir Putih berdasarkan kepastian hukum. Bentuk Perusahaan Pasir Putih yang saat ini adalah perusahaan daerah, sedangkan kebijakan nasional telah bergeser menjadi perusahaan umum daerah berikut juga dengan segala konsekuensi yuridisnya, akan menjadikan pengelolaan perusahaan Pasir Putih jauh dari nilai kepastian hukum.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Pada bagian ini akan diuraikan mengenai ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan, yang seluruhnya mendasarkan pada uraian-uraian yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Beberapa uraian tersebut di antaranya yaitu:

A. Ketentuan Umum

Beberapa pengertian istilah dan frasa yang digunakan dalam kajian naskah akademik untuk kemudian ditindaklanjuti ke dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo, di antaranya yaitu:

1. Daerah adalah Kabupaten Situbondo.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Situbondo.
3. Bupati adalah Bupati Situbondo.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah DPRD Kabupaten Situbondo.
5. Sekretaris Daerah adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Situbondo.
6. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
7. Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disebut Perumda, adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.
8. Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo, yang selanjutnya disebut Perumda Pasir Putih adalah Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten

Situbondo yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo.

9. Bupati Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perumda yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ Perumda yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perumda dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.
10. Rencana Strategis Bisnis yang selanjutnya disingkat Renstrabis adalah rencana strategis bisnis Perumda Pasir Putih yang disusun untuk jangka waktu lima tahun.
11. Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan yang selanjutnya disingkat RKAT adalah rencana kerja dan anggaran Perumda Pasir Putih yang disusun sebagai penjabaran tahunan dari renstrabis untuk mewujudkan maksud dan tujuan pendirian Perumda Pasir Putih.
12. Dewan Pengawas adalah organ Perumda Pasir Putih yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasehat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perumda Pasir Putih.
13. Usaha Kawasan Pariwisata Pasir Putih adalah usaha yang dilaksanakan oleh Perusda Pasir Putih untuk membangun dan/atau mengelola kawasan dengan luas tertentu untuk memenuhi kebutuhan pariwisata.
14. Direksi adalah organ Perumda Pasir Putih yang bertanggungjawab atas pengurusan Perumda Pasir Putih untuk kepentingan dan tujuan Perumda Pasir Putih serta mewakili Perumda Pasir Putih didalam maupun diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.

15. Pegawai adalah pekerja Perumda Pasir Putih yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak dan kewajiban ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan.
16. Kontrak Kinerja adalah pernyataan kesepakatan dengan perusahaan yang memuat antara lain janji atau pernyataan anggota Dewan Pengawas atau anggota Direksi untuk memenuhi target yang ditetapkan oleh KPM.
17. Uji Kelayakan dan Kepatutan yang selanjutnya disingkat UKK adalah proses untuk menentukan kelayakan dan kepatutan seseorang untuk menjabat sebagai anggota Dewan Pengawas atau anggota Direksi Perumda Pasir Putih.
18. Lembaga Profesional 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 dan Bakal Calon Anggota Direksi yang ditetapkan oleh Bupati.
19. Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas adalah seseorang yang dengan sadar mendaftar menjadi Calon Anggota Dewan Pengawas dan mengikuti proses penjurangan.
20. Bakal Calon Anggota Direksi adalah seseorang yang dengan sadar mendaftar menjadi Calon Anggota Direksi dan mengikuti proses penjurangan.
21. Calon Anggota Dewan Pengawas adalah Bakal Calon Anggota Dewan pengawas yang telah mengikuti UKK.
22. Calon Anggota Direksi adalah Bakal Calon Anggota Direksi yang telah mengikuti UKK.
23. Panitia Seleksi adalah panitia yang dibentuk untuk melakukan seleksi Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas

dan Bakal Calon anggota Direksi sampai pengangkatan oleh KPM.

24. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
25. Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan adalah kekayaan Daerah yang berasal dari APBD untuk dijadikan penyertaan modal Daerah pada BUMD.
26. Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu BUMD atau lebih untuk menggabungkan diri dengan BUMD yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari BUMD yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada BUMD yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum BUMD yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.
27. Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua BUMD atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu BUMD baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari BUMD yang meleburkan diri dan status badan hukum BUMD yang meleburkan diri berakhir karena hukum.
28. Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih Modal BUMD yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas BUMD tersebut.
29. Pembubaran adalah penghentian kegiatan usaha yang tidak mengakibatkan status badan hukumnya hilang, BUMD yang dibubarkan baru kehilangan status hukum sampai selesainya likuidasi dan pertanggungjawaban likuidator

serta proses akhir likuidasi diterima oleh RUPS, Pengadilan Negeri atau Hakim Pengawas.

30. Restrukturisasi 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.

B. Materi yang Akan Diatur

Materi yang akan diatur di dalam peraturan daerah ini secara umum terdiri dari 12 (dua belas) bagian, yang masing-masing akan diuraikan secara detail sebagai berikut:

1. Pembentukan

Dengan pembentukan peraturan daerah ini, ditetapkan bahwa Perusahaan Daerah Pasir Putih yang didirikan berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo beralih menjadi Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Peralihan status badan hukum menjadi Perusahaan Umum Daerah tersebut meliputi kepemilikan atas aset dan/atau hubungan hukum yang terjadi atas nama Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Pendirian perusahaan ini untuk jangka waktu yang tidak ditentukan

Perumda Pasir Putih berkedudukan di Kabupaten Situbondo, dengan wilayah usaha meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat usaha Perumda Pasir Putih adalah menyediakan pelayanan jasa bagi kemanfaatan umum dengan memperoleh keuntungan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan. Adapun maksud dan tujuan pendiriannya yaitu menyediakan pelayanan kepada masyarakat

sesuai dengan ruang lingkup usahanya; meningkatkan pendapatan asli daerah; ikut serta berperan aktif dalam melaksanakan pembangunan daerah; ikut melaksanakan kesinambungan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya dalam rangka meningkatkan kepariwisataan nasional. Sedangkan lingkup usahanya yaitu mendirikan, membangun, dan/atau mengelola usaha kawasan pariwisata pasir putih yang terletak di Desa Pasir Putih Kecamatan Bungatan Kabupaten Situbondo, yang meliputi wilayah darat dan sepanjang pantai yang terbentang dengan batas Selat Madura pada sisi utara, Sungai Batu Kenong pada sisi timur, Jalan Raya Surabaya-Banyuwangi pada sisi selatan, dan Sungai Pandan Sari pada sisi barat; melakukan usaha-usaha di bidang pariwisata, tempat hiburan umum, rumah makan dan tempat penginapan serta bidang usaha lainnya yang tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan Perusda Pasir Putih, yang hal ini akan ditetapkan lebih lanjut dengan peraturan bupati; serta melakukan kerjasama dengan pihak ketiga.

2. Permodalan

Modal Perumda Pasir Putih adalah seluruh harta kekayaan bersih Perumda Pasir Putih yang dihitung sejak didirikan berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo sampai dengan tahun berjalan, yang merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sumber modal Perumda Pasir Putih Kabupaten Situbondo terdiri atas Penyertaan modal daerah berupa anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan/atau konversi dari pinjaman; Pinjaman yang dapat bersumber dari pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Daerah lainnya, dan sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan; Hibah yang dapat bersumber dari pemerintah pusat, daerah Badan Usaha Milik Daerah lainnya, dan/atau sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan Sumber modal lainnya yang meliputi kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset. Modal Perumda Pasir Putih yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian Perumda Pasir Putih.

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian Perumda Pasir Putih ditujukan untuk memenuhi modal dasar, yang dilakukan untuk pengembangan usaha; penguatan struktur permodalan; dan penugasan Pemerintah Daerah. Penyertaan modal daerah ini dapat berupa uang dan/atau 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.

Berkaitan dengan pinjaman, Perumda Pasir Putih dapat melakukan pinjaman sesuai dengan kelaziman dalam dunia usaha yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Sedangkan sumber modal lainnya, Dalam hal penyertaan modal bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, dan keuntungan revaluasi aset diputuskan oleh KPM, yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.

3. Organ dan Kepegawaian

Pengurusan Perumda Pasir Putih dilakukan oleh organ Perumda Pasir Putih yang terdiri atas KPM, dewan pengawas,

dan direksi. Organ perusahaan tersebut melakukan rapat pengembangan usaha Perumda Pasir Putih yang terdiri atas rapat tahunan; rapat persetujuan rencana kerja anggaran perusahaan; dan rapat luar biasa.

Setiap orang dalam pengurusan Perumda Pasir Putih dilarang memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah, atau ke samping termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan.

KPM sebagai organ tertinggi tidak bertanggung jawab atas kerugian perusahaan apabila dapat membuktikan beberapa hal, yaitu tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung; tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan umum Daerah; dan/atau tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan umum daerah secara melawan hukum.

Berkaitan dengan Dewan Pengawas, status kepengurusannya diangkat oleh KPM. Untuk dapat diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas, yang bersangkutan harus memenuhi syarat yaitu 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 yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen; menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya; berijazah paling rendah Strata I (S-1); berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali; tidak pernah dinyatakan pailit; tidak pernah menjadi anggota Direksi, Dewan Pengawas, atau Komisaris yang dinyatakan bersalah

menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit; tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota legislatif.

Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas dilakukan melalui seleksi yang sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Seleksi tersebut paling sedikit melalui tahapan seleksi administrasi; UKK; dan Wawancara akhir. Seleksi ini dilakukan oleh panitia seleksi yang jumlahnya ganjil paling sedikit beranggotakan perangkat daerah; unsur independen; dan unsur akademisi. Panitia seleksi ini mempunyai tugas untuk menentukan jadwal waktu pelaksanaan; melakukan penjangkaran Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas; membentuk tim atau menunjuk Lembaga Profesional untuk melakukan UKK; menentukan formulasi penilaian UKK; menetapkan hasil penilaian; menetapkan Calon Anggota Dewan Pengawas; menindaklanjuti Calon Anggota Dewan Pengawas terpilih untuk diproses lebih lanjut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan Pemerintah. Adapun penunjukan lembaga profesional oleh panitia seleksi mempertimbangkan beberapa hal yaitu kemampuan keuangan Perumda Pasir Putih; ketersediaan Lembaga Profesional; dan ketersediaan Sumber Daya Manusia,

Dalam melakukan seleksi, Panitia Seleksi melakukan penjangkaran Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas melalui seleksi administrasi. Dengan kualifikasi dan syarat yang telah ditentukan Panitia Seleksi menetapkan Bakal Calon Anggota Dewan Pengawas berdasarkan hasil seleksi administrasi. Panitia seleksi kemudian melaksanakan UKK berdasarkan hasil seleksi

administrasi, yang dilaksanakan oleh tim atau lembaga profesional.

UKK yang dilaksanakan oleh tim tersebut melibatkan konsultan perorangan yang bertugas untuk melaksanakan proses UKK sesuai dengan indikator penilaian UKK; menetapkan hasil penilaian UKK; dan menyampaikan hasil penilaian kepada Panitia. UKK Calon Anggota Dewan Pengawas paling sedikit melalui tahapan psikotes; ujian tertulis keahlian; penulisan makalah strategi pengawasan; presentasi makalah strategi pengawasan; dan wawancara. Indikator penilaian UKK paling sedikit meliputi pengalaman mengelola perusahaan; keahlian; integritas dan etika; kepemimpinan; pemahaman atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan memiliki kemauan yang kuat dan dedikasi tinggi. Setiap indikator UKK tersebut dirinci sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan Panitia Seleksi. Adapun klasifikasi nilai akhir UKK yaitu di atas 8,5 (delapan koma lima) direkomendasikan sangat disarankan; di atas 7,5 [tujuh koma lima) sampai dengan 8,5 (delapan koma lima) direkomendasikan disarankan; 7,0 (tujuh koma noll sampai dengan 7,5 (tujuh koma lima) direkomendasikan disarankan dengan pengembangan; dan di bawah 7,0 (tujuh koma noll direkomendasikan tidak disarankan.

Pelaksanaan seleksi administrasi dan UKK menghasilkan paling sedikit 3 (tiga) atau paling banyak 5 (lima) Calon Anggota Dewan Pengawas yang kemudian disampaikan kepada KPM. Selanjutnya KPM melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon Anggota Dewan Pengawas untuk kemudian menetapkan 1 (satu) Calon Anggota Dewan Pengawas terpilih untuk masing-masing jabatan anggota Dewan Pengawas, setelah melakukan wawancara akhir. Dalam hal terdapat jabatan Ketua Dewan Pengawas, KPM terlebih dahulu menetapkan Calon Ketua

Dewan Pengawas Terpilih. KPM dapat meminta masukan Ketua Dewan Pengawas atau Calon Ketua Dewan Pengawas terpilih untuk menetapkan Calon Anggota Dewan Pengawas terpilih lainnya.

Calon anggota Dewan Pengawas yang dinyatakan lulus seleksi wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota Dewan Pengawas. Pengangkatan anggota Dewan Pengawas ini tidak bersamaan waktunya dengan pengangkatan anggota Direksi, kecuali untuk pengangkatan pertama kali pada saat pendirian. Jumlah anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh KPM berdasarkan asas efisiensi dan efektivitas keputusan, pengawasan, dan pembiayaan bagi kepentingan perusahaan. Batasan jumlah anggota Dewan Pengawas yaitu paling banyak sama dengan jumlah direksi. Dalam hal anggota Dewan Pengawas terdiri lebih dari 1 (satu) orang anggota, 1 (satu) orang anggota Dewan Pengawas diangkat sebagai Ketua Dewan Pengawas.

Anggota Dewan Pengawas dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Unsur independen tersebut terdiri atas anggota Dewan Pengawas lain dan/atau anggota Dewan Pengawas Perumda Pasir Putih yang telah menyelesaikan masa jabatannya; pensiunan pegawai Perumda Pasir Putih; mantan Direksi Perumda Pasir Putih; atau eksternal Perumda Pasir Putih. Unsur independen ini merupakan anggota dewan pengawas yang tidak ada hubungan bisnis dengan direksi. Sedangkan unsur lainnya dapat terdiri atas pejabat Pemerintah Pusat dan pejabat Pemerintah Daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik.

Masa jabatan anggota dewan pengawas yaitu paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Pengangkatan Dewan Pengawas untuk yang kedua kali dilakukan apabila mampu mengawasi Perusda Pasir Putih sesuai dengan program kerja; mampu memberikan saran kepada Direksi agar Perusda Pasir Putih dapat bersaing dengan perusahaan lain; mampu memberikan pendapat mengenai peluang usaha yang menguntungkan di masa yang akan datang.

Adapun tugas dewan pengawas yaitu melakukan pengawasan terhadap Perumda Pasir Putih; serta mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda Pasir Putih. Berkaitan dengan kewajiban, dewan pengawas wajib melaporkan hasil pengawasan kepada KPM; dan membuat dan memelihara risalah rapat.

Status keanggotaan dewan pengawas berakhir apabila meninggal dunia, masa jabatannya berakhir, dan/atau diberhentikan sewaktu-waktu. Pemberhentian sewaktu-waktu wajib disertai alasan pemberhentian yang dilakukan apabila berdasarkan data dan informasi yang dapat dibuktikan secara sah, anggota Dewan Pengawas 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 perusahaan, negara, dan/atau Daerah; dinyatakan bersalah dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; mengundurkan diri; tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau tidak terpilih lagi dalam hal adanya perubahan kebijakan Pemerintah Daerah seperti Restrukturisasi, likuidasi,

akuisisi, dan pembubaran Badan Usaha Milik Daerah. Keanggotaan Dewan Pengawas ini diberhentikan oleh KPM.

Berkaitan dengan direksi, status keanggotaannya diangkat oleh KPM untuk melakukan pengurusan terhadap BUMD yang dilakukan melalui seleksi. Adapun ketentuan seleksinya tidak jauh berbeda dengan mekanisme seleksi sebagaimana ditentukan untuk menjadi anggota Dewan Pengawas, demikian pula dengan berakhirnya status keanggotaan direksi.

4. Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, dan Komite Lainnya

Perumda Pasir Putih membentuk satuan pengawas intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan, yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama. Pengangkatan kepala satuan pengawas intern ini dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari Dewan Pengawas.

Satuan pengawas intern ini mempunyai tugas membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan Perumda Pasir Putih, menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada Perumda Pasir Putih, dan memberikan saran perbaikan; memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern kepada Direktur Utama; dan memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan.

Berkaitan dengan Komite Audit dan Komite Lainnya, dibentuk oleh Dewan Pengawas yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugas pengawasan, yang dalam pelaksanaan tugasnya dapat berkoordinasi dengan satuan pengawas intern. Komite audit dan komite lainnya yang beranggotakan unsur independen dipimpin oleh seorang anggota Dewan Pengawas ini mempunyai tugas

untuk membantu Dewan Pengawas dalam memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor; menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh satuan pengawas intern maupun auditor eksternal; memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya; memastikan telah terdapat prosedur review yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan; melakukan identifikasi terhadap hal yang memerlukan perhatian Dewan Pengawas; dan melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengawasan yang diberikan oleh Dewan Pengawas.

Dalam hal keuangan Perumda Pasir Putih tidak mampu membiayai pelaksanaan tugas komite audit dan komite lainnya, Perumda Pasir Putih tersebut dapat tidak membentuk komite audit dan komite lainnya.

5. Perencanaan, Operasional, dan Pelaporan

Pengaturan mengenai perencanaan dalam peraturan daerah ini terbagi menjadi beberapa hal, *pertama*, berkaitan dengan rencana bisnis. Direksi wajib menyiapkan rencana bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, yang memuat paling sedikit tentang evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya; kondisi Perumda Pasir Putih saat ini; asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja. Rancangan rencana bisnis tersebut disampaikan kepada Dewan Pengawas untuk ditandatangani bersama, yang kemudian disampaikan kepada KPM untuk mendapatkan pengesahan. Rencana bisnis ini akan menjadi dasar perjanjian kontrak kinerja

Kedua, rencana kerja dan anggaran. Direksi wajib menyampaikan rencana kerja dan anggaran yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana bisnis yang memuat paling sedikit tentang program kerja dan anggaran tahunan. Direksi menyampaikan rencana kerja dan anggaran kepada Dewan Pengawas paling lambat pada akhir bulan Nopember untuk ditandatangani bersama, yang kemudian disampaikan kepada KPM untuk mendapatkan pengesahan.

Berkaitan dengan operasional, dalam peraturan daerah ini terbagi menjadi beberapa hal, *pertama*, tentang standar operasional prosedur. Bahwa operasional Perumda Pasir Putih dilaksanakan berdasarkan standar operasional prosedur yang disusun oleh Direksi dan disetujui oleh Dewan Pengawas. Standar operasional prosedur ini harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan, yang memuat paling sedikit aspek organ, organisasi dan kepegawaian, keuangan, pelayanan pelanggan, resiko bisnis, pengadaan baran dan jasa, pengelolaan baran, pemasaran, dan pengawasan. Standar operasional prosedur tersebut harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian Perumda Pasir Putih, yang kemudian disampaikan kepada Sekretaris Daerah.

Kedua, pengaturan mengenai tata kelola perusahaan yang baik. Bahwa pengurusan Perumda Pasir Putih dilaksanakan sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik, yang mendasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran, yang ditetapkan oleh direksi paling lambat 2 (dua) tahun setelah Perumda Pasir Putih didirikan. Kesemua prinsip tersebut sesuai dengan yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Ketiga, pengaturan tentang pengadaan barang dan jasa, yang dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi, untuk selanjutnya diatur lebih spesifik dalam peraturan bupati. *Keempat*, pengaturan mengenai kerjasama. Peraturan daerah ini memberikan kesempatan bagi Perumda Pasir Putih untuk dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain, dengan catatan harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan Pemerintah Daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerjasama. Pelaksanaan kerja sama ini merupakan kewenangan direksi sesuai dengan mekanisme internal perusahaan. Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan ekuitas, maka berlaku ketentuan beberapa hal, yaitu persetujuan dari KPM; laporan keuangan Perumda Pasir Putih dalam keadaan sehat selama 3 (tiga) tahun terakhir; tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari perusahaan yang berasal dari penyertaan modal daerah; memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama. Kebijakan kerja sama ini diprioritaskan bersama dengan Badan Usaha Milik Daerah yang menjadi usaha Pemerintah Daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama antar daerah.

Kelima, pengaturan mengenai pinjaman. Perumda Pasir Putih dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi. Dalam hal pinjaman mempersyaratkan jaminan, aset Perumda Pasir Putih yang berasal dari hasil usaha dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman

Materi pengaturan selanjutnya yaitu berkaitan dengan pelaporan, yang terbagi menjadi beberapa bagian. *Pertama*, pelaporan dewan pengawas. Bahwa laporan dewan pengawas terdiri dari laporan triwulan dan laporan tahunan, yang paling

sedikit terdiri dari laporan pengawasan yang disampaikan kepada KPM. Laporan triwulan disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah akhir triwulan berkenaan, sedangkan laporan tahunan disampaikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari kerja setelah tahun buku Perumda Pasir Putih ditutup. Dalam hal terdapat Dewan Pengawas tidak menandatangani laporan tahunan, maka alasan harus disebutkan secara tertulis.

Kedua, pelaporan direksi. Laporan direksi terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan, dan laporan tahunan. Laporan bulanan dan laporan triwulan terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada Dewan Pengawas. Laporan tahunan terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama direksi dan Dewan Pengawas, dan disahkan oleh KPM paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterima. Laporan triwulan dan laporan tahunan disampaikan kepada KPM. Direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah laporan tahunan disahkan oleh KPM.

Ketiga, pengaturan mengenai laporan tahunan. Laporan tahunan Perumda Pasir Putih paling sedikit memuat laporan keuangan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas, laporan perubahan ekuitas, dan catatan atas laporan keuangan; laporan kegiatan; laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan; rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perumda Pasir Putih; laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Pengawas selama tahun buku

yang lampau; nama anggota Direksi dan anggota Dewan Pengawas; dan penghasilan anggota direksi dan anggota Dewan Pengawas untuk tahun yang baru lampau.

6. Penggunaan Laba

Penggunaan laba Perumda Pasir Putih diatur dalam anggaran dasar, yang digunakan untuk pemenuhan dana cadangan; peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda Pasir Putih yang bersangkutan; dividen yang menjadi hak Daerah; tantiem untuk anggota Direksi dan Dewan Pengawas; bonus untuk pegawai; dan/atau penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. KPM memprioritaskan penggunaan laba Perumda Pasir Putih untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda Pasir Putih yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi. Besaran penggunaan laba Perumda Pasir Putih ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Perumda Pasir Putih wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan, yang wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal Perumda Pasir Putih. Kewajiban penyisihan dana cadangan tersebut berlaku apabila Perumda Pasir Putih mempunyai saldo laba yang positif. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari Perumda Pasir Putih hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian Perumda Pasir Putih. Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan Perumda Pasir Putih. Direksi harus

mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi.

Dividen Perumda Pasir Putih yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh KPM. Sedangkan Tantiem untuk Direksi dan Dewan Pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja Perumda Pasir Putih dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya. Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan Perumda Pasir Putih dan dianggap tidak mendapatkan laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perumda Pasir Putih juga diberikan tanggung jawab untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih, yang diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi.

7. Anak Perusahaan

Perumda Pasir Putih dapat membentuk anak perusahaan yang dalam pembentukannya, dapat bermitra dengan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah lain, dan/atau badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia. Mitra tersebut harus memenuhi syarat yaitu laporan keuangan 3

(tiga) tahun terakhir yang diaudit kantor akuntan publik dengan hasil opini paling rendah setara wajar dengan pengecualian; perusahaan dalam kondisi sehat yang dinyatakan oleh kantor akuntan publik dalam 1 (satu) tahun terakhir; memiliki kompetensi di bidangnya; dan perusahaan mitra harus menyeter dalam bentuk uang secara tunai paling sedikit sebesar 25% (dua puluh lima persen) yang dihitung secara proposional sesuai kesepakatan dari modal dasar. Sedangkan pembentukan anak perusahaan harus memenuhi persyaratan yaitu disetujui oleh KPM; minimal kepemilikan saham 70% (tujuh puluh persen) dan sebagai pemegang saham pengendali; laporan keuangan Perumda Pasir Putih 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat; memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama; dan tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari Perumda Pasir Putih yang berasal dari penyertaan modal Daerah.

8. Penugasan Pemerintah Kepada Perumda Pasir Putih

Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada Perumda Pasir Putih untuk mendukung perekonomian daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum tertentu dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan Perumda Pasir Putih. Penugasan tersebut dikaji bersama oleh pemberi penugasan dan Perumda Pasir Putih sebelum mendapatkan persetujuan dari KPM. Penugasan dapat didukung dengan pendanaan yang dapat berupa penyertaan modal daerah; subsidi; pemberian pinjaman; dan/atau hibah. Perumda Pasir Putih yang melaksanakan penugasan harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan. Setelah pelaksanaan penugasan, direksi wajib memberikan laporan kepada KPM.

9. Evaluasi, Restrukturisasi, Perubahan Bentuk Hukum

Evaluasi Perumda Pasir Putih dilakukan dengan cara membandingkan antara target dan realisasi, yang dilakukan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sekali. Evaluasi dilakukan oleh Perumda Pasir Putih dan Pemerintah Daerah, yang sekurang-kurangnya meliputi penilaian kinerja dan penilaian tingkat kesehatan. Penilaian tingkat kesehatan merupakan tolok ukur kinerja Perumda Pasir Putih yang dilakukan setiap tahun oleh Perumda Pasir Putih dan disampaikan kepada KPM.

Berkaitan dengan restrukturisasi, hal ini dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan Perumda Pasir Putih agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional. Restrukturisasi bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai Perumda Pasir Putih; memberikan manfaat berupa deviden dan pajak kepada negara dan daerah; dan/atau menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen. Restrukturisasi ini dilakukan kepada perusahaan yang terus menerus mengalami kerugian dan kerugian tersebut mengancam kelangsungan usaha, yang dilaksanakan dengan memperhatikan efisiensi biaya, manfaat, dan resiko. Cakupan restrukturisasi yaitu meliputi restrukturisasi regulasi dan/atau restrukturisasi perusahaan, yang dilaksanakan melalui restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, manajemen, operasional, sistem, dan prosedur; dan penataan hubungan fungsional antara pemerintah daerah dan Perumda Pasir Putih untuk menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik.

Berkaitan dengan perubahan bentuk hukum, Perumda Pasir Putih dapat melakukan perubahan bentuk hukum dalam rangka mencapai tujuan Perumda Pasir Putih dan

restrukturisasi. Bentuk perubahan tersebut yaitu perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

10. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pembubaran

Penggabungan dan peleburan Perumda Pasir Putih dilakukan dengan Badan Usaha Milik Daerah lainnya. Perumda Pasir Putih dapat mengambil alih Badan Usaha Milik Daerah dan/atau badan usaha lainnya. Sedangkan berkaitan dengan pembubaran Perumda Pasir Putih, ditetapkan dengan peraturan daerah yang berkonsekuensi pada fungsi perusahaan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Demikian pula dengan kekayaan daerah hasil pembubaran Perumda Pasir Putih yang dikembalikan kepada daerah. Adapun penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi Perumda Pasir Putih.

11. Kepailitan

Perumda Pasir Putih dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Direksi Perumda Pasir Putih hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar Perumda Pasir Putih dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian direksi dan kekayaan Perumda Pasir Putih tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota direksi bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud. Tanggung jawab tersebut berlaku juga bagi anggota direksi yang salah atau lalai yang sudah tidak menjabat 5 (lima) tahun sebelum Perumda

Pasir Putih dinyatakan pailit. Anggota direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud.

Dalam hal aset Perumda Pasir Putih yang dinyatakan pailit dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat, Pemerintah Daerah mengambil alih aset tersebut untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat tanpa mengubah tujuan dan fungsi aset yang bersangkutan. Dalam hal pemerintah daerah tidak dapat mengambil alih aset yang dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat tersebut, maka pemerintah daerah wajib menyediakan kebutuhan dasar masyarakat dimaksud.

12. Pembinaan dan Pengawasan

Berkaitan dengan pembinaan, pemerintah daerah melakukan pembinaan terhadap pengurusan Perumda Pasir Putih. Pembinaan tersebut dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah; pejabat pada pemerintah daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis Perumda Pasir Putih; dan pejabat pada pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan Sekretaris Daerah.

Sekretaris daerah melaksanakan pembinaan terhadap pengurusan Perumda Pasir Putih pada kebijakan yang bersifat strategis. Sedangkan pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis mempunyai tugas melakukan pembinaan organisasi, manajemen dan keuangan, pembinaan kepengurusan, pembinaan pendayagunaan aset, pembinaan pengembangan bisnis, monitoring dan evaluasi, administrasi pembinaan, dan fungsi lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah.

Pengaturan tentang pengawasan dalam peraturan daerah ini mencakup pengawasan terhadap Perumda Pasir Putih yang dilakukan untuk menegakkan tata kelola perusahaan yang baik. Pengawasan ini dilakukan oleh pengawas internal yaitu pengawas intern, komite audit, dan/atau komite lainnya; dan pengawas eksternal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

C. Ketentuan Peralihan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih ini memerintahkan beberapa hal yaitu:

1. perodesasi jabatan dewan pengawas dan direksi yang telah ditetapkan sebelum berlakunya peraturan daerah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perodesasi masa jabatan dimaksud, sehingga tidak termasuk dalam perodesasi sebagaimana diatur di dalam rancangan peraturan daerah ini.
2. Pegawai Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo yang diangkat dan/atau perubahan status kepegawaiannya ditetapkan sebelum berlakunya peraturan daerah ini, tetap berlaku sebagai pegawai sampai dengan berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian berdasarkan ketentuan peraturan daerah ini. Pemberlakuan kepegawaian tersebut juga terkait dengan penghasilan, cuti, penghargaan dan tanda jasa, kewajiban dan larangan serta ketentuan mengenai pelanggaran dan pemberhentian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengangkatan dan/atau perubahan status kepegawaiannya.
3. Aset dan kewajiban Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo yang diperoleh dari kegiatan usaha dan kegiatan non usaha maupun hutang dan modal sebelum berlakunya peraturan daerah ini, tetap berlaku sebagai aset

dan kewajiban perusahaan, sampai dengan ditetapkannya pembentukan Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo berdasarkan ketentuan peraturan daerah ini.

4. Diberlakukannya peraturan daerah ini, akan mencabut seluruh peraturan daerah yang mengatur pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih, termasuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo, kecuali ketentuan Pasal 2 dan Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Situbondo Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil uraian di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Praktik penyelenggaraan pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih saat ini mendasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Situbondo Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo. Peraturan daerah ini mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang merupakan induk dari kebijakan hukum nasional atas penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah pada saat Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 ini dibentuk. Saat ini, kebijakan hukum nasional mengenai pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dengan segala konsekuensi yuridisnya. Dengan demikian, perubahan terhadap dasar hukum pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih juga menjadi kebutuhan hukum untuk dilakukan.
2. Perubahan terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 sebagai dasar hukum pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih dibutuhkan untuk membangun sinergitas antara kebijakan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Situbondo, dengan kebijakan hukum nasional tentang Badan Usaha Milik Daerah yang saat ini telah berubah. Hal ini penting dilakukan sebagai konsekuensi dari prinsip negara kesatuan, bahwa kebijakan daerah kendatipun

mendasarkan pada otonomi daerah, tetap tidak boleh menyimpang dari kebijakan hukum nasional.

3. Perusahaan Daerah Pasir Putih sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang dikembangkan di Kabupaten Situbondo dituntut untuk menjalankan mekanisme usaha yang mendasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik, serta tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik dibutuhkan karena memang tuntutan dalam dunia usaha, sedangkan tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena kedudukannya yang berada dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Saran

1. Untuk mendorong terselesaikannya pencabutan dan penggantian Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 sebagai bentuk upaya mencapai sinergitas dasar pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih dengan kebijakan hukum nasional mengenai pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, maka penting untuk memasukkan Rancangan Peraturan Daerah ini ke dalam skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah.
2. Kepada seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholder*), agar senantiasa berpartisipasi aktif dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah ini untuk memberi masukan sehingga peraturan yang disahkan tidak bertentangan dengan respon masyarakat.
3. Diperlukan pembacaan lebih komprehensif terhadap praktek pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih dari segala aspek untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adnan Buyung Nasution, dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999.
- Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyash*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991.
- _____, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan Oleh Raisul Muttaqien, Cetakan Kesepuluh, Nusa Media, Bandung, 2015.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tinta Mas, Jakarta, 1970.
- I Ketut Setia Sapta dan Nengaj Landra, *Bisnis Pariwisata*, Cetakan Pertama, CV. Noah Aletheia Adnyana, Bali, 2018.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- _____, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2016.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Mohammad Hatta, *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*, UI Press, Jakarta, 2002.
- Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004.
- Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011.

Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus)*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

_____, *Ilmu Negara*, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2014.

_____, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

Nico Adrianto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.

Nukhtoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Rudyanti Dorotea Tobing, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis: Pengertian, Asas, Teori, dan Praktik*, LeksBang Justitia, Surabaya, 2015.

Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003.

Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012.

Jurnal dan Hasil Penelitian

Afiefah Muthahharah dan Soeryo Adiwibowo, "Dampak Obyek Wisata Pantai Pasir Putih Situbondo Terhadap Peluang Bekerja dan Berusaha" artikel dalam *Jurnal Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat*, Vol. 1 (2), Agustus 2017.

Andi Bau Inggit AR, "Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah" artikel dalam *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, No. 1, Mei 2019.

Andri Sigit, dkk., "Evaluasi Potensi Pengembangan Obyek Wisata Pantai Pasir Putih" artikel dalam *Jurnal Ilmu Kehutanan*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2016.

Cholida Hanum, "Analisis Yuridis Terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia" artikel dalam *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, Vol. 7, No. 1, November 2017.

- Dhimas Tetuko Kusumo, “Kajian Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Bidang Perbankan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah” artikel dalam *Jurnal Privat Law*, Vol. IV, No. 1, Januari-Juni 2016.
- Dian Cahyaningrum, “Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD” artikel dalam *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, Juni 2018.
- Dwi Budi Santosa, “Kebijakan Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Jawa Timur”, artikel dalam *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Vol. 6, No. 2, Maret 2011.
- Engkus, dkk., “Kajian Evaluasi Kinerja Badan Usaha Miik Daerah (BUMD) di Kota Bandung”, Penelitian pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati, Bandung, 2015.
- Eric Friendly, “Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* Pada Perusahaan Milik Keluarga Bidang Perhotelan” artikel dalam *Jurnal Agora*, Vol. 5, No. 3, 2017.
- Indriati Amarini, “Mewujudkan Keadilan Sosial dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Adminsitrasi” artikel dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 25, No. 2, Desember 2018.
- Ronny Sautma Hotam Bako, “Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah” artikel dalam *Jurnal Kajian*, Vol. 15, No. 4, Desember 2010.
- Sakinah Nadir, “Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa”, artikel dalam *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1, No. 1 Tahun 2013.
- Sani Safitri, “Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia”, artikel dalam *Jurnal Criksetra*, Vol. 5, No. 9, Februari 2016.
- Teuku Ahmad Yani, “Peran Badan Usaha Milik Daerah Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat” artikel dalam *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 14, No. 56, April 2012.
- Yusak Budianto dan Irwan Santoso, “Hotel Resor dan Wisata Budidaya Trumbu Karang di Pantai Pasir Putih Situbondo” artikel dalam *Jurnal eDimensi Arsitektur*, Vol. 1, No. 1, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha
Milik Daerah

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

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003