

**PENYELENGGARAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH
BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh:

Heriyanto & Mustofa

heriyanto.muhammad@gmail.com

mustofalutfi6@gmail.com

Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam
Universitas Ibrahimy Situbondo

Abstract

The urgency to review and improve the juridical basis for the management of Regional-Owned Enterprises in relation to the principle of a unitary state as mandated by Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, particularly in the implementation of the authority of the Situbondo Regional Government of East Java in an effort to improve the management paradigm of the Pasir Regional Company. White is absolutely necessary so that it remains synergistic and does not conflict with national policies. This study aims as a material for a juridical study on the synergy of the implementation of Regional-Owned Enterprises in accordance with the mandate of Law 24/2014 on regional governance. And aims to provide a juridical analysis of the implementation of Regional Regulation Number 9 of 2014 concerning White Sand Regional Companies in accordance with the mandate of Law Number 24 of 2014 concerning Regional Government. In this study using a juridical normative legal research method with a statute approach, namely by analyzing the issues or problems in this study, with a test stone of applicable laws and regulations. So that the results of this study serve as an alternative reference in legal studies. regional government and make the basis on the basis of academic considerations for local governments in determining prolegda policies to make adjustments to regional regulations with higher hierarchical regulations.

Keywords: Government, Regional, BUMD, Pasir Putih

A. Pendahuluan

Salah satu ruang aktualisasi upaya peningkatan kemampuan perekonomian daerah sebagai upaya menyejahteraan 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 (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.¹

Keberadaan 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*).² Maka sebenarnya, memasukkan pengaturan BUMD kedalam 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 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 bagianya 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 pelaksananya.

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.

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,

¹ Lihat dalam Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

² 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

sedangkan BUMD berbentuk Perseroan Terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berikut juga peraturan pelaksananya. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan peraturan pelaksananya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, bentuk BUMD bergeser menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.³ 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 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 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.⁴ Sebagaimana diamantkan 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. Oleh karena itu, perbaikan atas paradigma pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih mutlak diperlukan agar tetap sinergis dan tidak bertentangan dengan kebijakan nasional.⁵

Maka dengan adanya perubahan dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka segenap elemen penyelenggara pemerintahan daerah harus melakukan banyak penyesuaian dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tanpa terkecuali Badan Usaha Milik Daerah, untuk itu dalam penelitian ini akan melakukan kajian yuridis dalam penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah yang ada di kabupaten Situbondo khususnya

³ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ 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

⁵ Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Perusahaan Daerah Pasir Putih yang bergerak dibidang usaha pariwisata di kabupaten Situbondo.

Berdasarkan hal tersebut yang menjadi permasalahan diantaranya Bagaimanakah Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ? dan bagaimanakah Perusahaan Daerah sebagaimana diatur dalam Perda Kabupaten Situbondo Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

Adapun tujuan penelitian dalam Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah Berdasarkan Undang Undang Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Analisa yuridis terhadap Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Situbondo) ialah Sebagai analisa yuridis penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan amanah Undang-undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemerintahan Daerah; Sebagai analisa yuridis Peraturan Derah Nomor 9 tahun 2019 tentang Perusahaan daerah Pasir Putih dilaksanakan sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. Metode Penelitian

Penelitian 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.

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

Data yang dibutuhkan dalam Penelitian 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; Peraturan Derah Nomor 9 tahun 2019 tentang Perusahaan daerah Pasir Putih 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.

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.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

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.⁶ Hal ini karena materi muatan mengenai Badan Usaha Milik Daerah telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang saat ini peraturan pelaksananya 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 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.

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan yang sangat penting dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Tujuan pendirian dari Perusahaan Daerah dimaksudkan untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan terutama berkaitan dengan kepentingan umum. BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.⁷

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

⁶ Lihat dalam Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁷ Muhammad Ridwan Lubis, "Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Keuangan Negara Dalam Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Berbadan Hukum Perseroan Terbatas", Jurnal Hukum Kaidah, Volume 18, Nomor 12018, hlm. 84-86.

daerah ini terdiri dari pemilik modal yaitu kepala daerah sebagai wakil daerah, direksi, dan dewan pengawas. 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.⁸ Daerah dapat menentukan arah kebijakan perusahaan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum demi memenuhi hajat hidup masyarakat dengan baik.⁹

Berbeda halnya Badan usaha milik daerah yang berbentuk Perusahaan perseorangan 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 perseroan daerah yang dimiliki oleh beberapa daerah, maka kepemilikan saham mayoritas berada pada salah satu daerah.

Adanya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah 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 pemangang kekuasaan pengelolaan 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

⁸ 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 dia lah yang akan menentukan kebijakan. Lihat dalam Rudyanti Dorotea Tobing, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis: Pengertian, Asas, Teori, dan Praktik*, LeksBang Justitia, Surabaya, 2015, hlm.268

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

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.

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 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.

Ketiga, 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.

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 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.

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 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.

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. 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 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 Daera, 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.

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 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 auditeksternal; memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya; memastikan telah tedapat prosedur *review* 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.

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 peraturan perundang-undangan. Sedangkan penggunaan laba bagi perusahaan perseorangan daerah

menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas. Baik perusahaan umum daerah, maupun perusahaan perseroan 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.

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.

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.

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 menyehatkan 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.

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.

Beberapa uraian menganai substansi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah di atas, menunjukkan bahwa materi pengaturannya telah terperinci dan cukup lengkap untuk dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam pendirian dan pengurusan Badan Usaha Milik Daerah. Maka peraturan daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo harus menyesuaikan dengan peraturan diatasnya dan tidak boleh menyimpang dari apa yang telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 walaupun dalam faktanya Perusahaan Umum Daerah Pasir Putih ini telah berjalan dan berdiri jauh sebelum peraturan pemerintah ini dikeluarkan.

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 dengan pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pelaksanaan Perusahaan Umum Daerah Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih

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 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.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa penyusunan penelitian 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.

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.

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. 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.¹⁰

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.

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

¹⁰ Lihat dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, meskipun pada prosesnya juga melalui tahapan seleksi.¹¹

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.¹²

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. 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 memindah tangankan 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.

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.¹³ Hal ini karena materi muatan mengenai Badan Usaha Milik Daerah telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang saat ini peraturan pelaksananya 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 memang

¹¹ Lihat dalam Pasal 13 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo

¹² Lihat dalam Pasal 63 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

¹³ Lihat dalam Pasal 409 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

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 konsekuensi yuridis dalam menyikapi problematika landasan yuridis Perusahaan Pasir Putih yang saat ini masih berbentuk 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.

Dalam melakukan penyusunan peraturan daerah harus mendasarkan pada beberapa asas yang diamanatkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, selain itu PP Nomor 54 Tahun 2017 mengamanahkan prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik ini ditujukan untuk mencapai tujuan dari Badan Usaha Milik Daerah meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.¹⁴ 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.¹⁵ Menurut Mardiasmo, transparansi dimaknai sebagai keterbukaan pemerintah untuk memberikan informasi terkait dengan pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan.¹⁶ Sejalan dengan definisi yang dikemukakan Mardiasmo, menurut Nico Adrianto, transparansi dapat dimaknai sebagai keterbukaan yang menyeluruh sehingga dapat memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.¹⁷ 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.

¹⁴ Lihat dalam Pasal 92 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

¹⁵ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 33

¹⁶ Mardiasmo, *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 30

¹⁷ Nico Adrianto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 20

Menurut Nico Adrianto, akuntabilitas berkaitan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran tindakan birokrasi.¹⁸ Miriam Budiarjo memaknai akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat tersebut.¹⁹ 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 menjalani perusahaan dengan mendasarkan pada kesesuaian dalam pengelolaan 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.²⁰

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.²¹

Berdasarkan hal tersebut, dalam penyelenggaraan BUMD Pasir Putih Situbondo wajib dilaksanakan berdasarkan pada prinsip – prinsip yang telah ditentukan bersinergi dengan peraturan yang lebih tinggi untuk mewujudkan

¹⁸ Ibid... hlm. 23

¹⁹ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 397

²⁰ 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

²¹ Ibid

berjalannya penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah disektor usaha berjalan sesuai dengan tujuan perusahaan tanpa melanggar ketentuan yang berlaku.

D. Simpulan

Berdasarkan pada pembahasan dalam penelitian ini maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, 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. 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 pelaksananya 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. Meneguhkan hak atas penguasaan daerah atas Badan Usaha Milik Daerah berupa Perusahaan Pasir Putih berdasarkan kepastian hukum. Bentuk Perusahaan Pasir Putih yang ada saat ini adalah perusahaan daerah, sedangkan kebijakan nasional telah bgeser menjadi perusahaan umum daerah berikut juga dengan segala konsekuensi yuridisnya, akan menjadikan pengelolaan perusahaan Pasir Putih jauh dari nilai kepastian hukum. 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.

Berdasarkan pada pembahasan dan kesimpulan dalam penelitian ini maka dapat ditarik beberapa saran, sebagai berikut :

1. Berdasarkan hasil dari penelitian ini mendorong Pemerintah daerah kabupaten Situbondountuk melakukan 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 tentang pengelolaan Perusahaan Daerah Pasir Putih untuk memberi masukan sehingga peraturan yang disahkan tidak bertentangan dengan respon masyarakat.

Daftar Pustaka

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

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

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

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

Muhammad Ridwan Lubis, "Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Keuangan Negara Dalam Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Berbadan Hukum Perseroan Terbatas", Jurnal Hukum Kaidah, Volume 18, Nomor 1 2018

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

Mardiasmo, *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002

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

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

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

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Pasir Putih Kabupaten Situbondo

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah