

SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN
PERUSAHAAN DAERAH YANG BELUM
BERALIH STATUS MENJADI BADAN USAHA
MILIK DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD NAJIB B

B021171326



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
KOTA MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN PERUSAHAAN
DAERAH YANG BELUM BERALIH STATUS
MENJADI BADAN USAHA MILIK DAERAH**

OLEH

MUHAMMAD NAJIB B

B021 171 326

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN PERUSAHAAN DAERAH YANG
BELUM BERALIH STATUS MENJADI BADAN USAHA MILIK
DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD NAJIB B

B021 17 1 326

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi
Hukum Administrasi Negara

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada hari Kamis, 02 Maret 2022
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

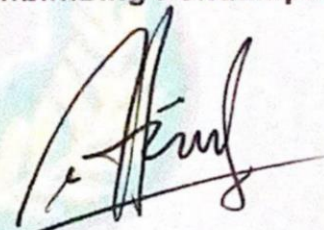
Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



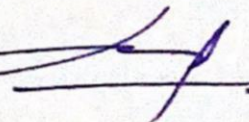
Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum
NIP. 19640970 1989031 004



Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H
NIP. 19900502 2018032 001



**Ketua Program Studi
Sarjana Hukum Administrasi Negara**



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 19840818 2010121 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi dari


Nama Muhammad Najib B
Nomor Pokok B021 171 326
Bagian Hukum Administrasi Negara
Judul Tinjauan yuridis kedudukan perusahaan daerah yang
 belum beralih status menjadi Badan Usaha Milik
 Daerah


Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi

Makassar, 10 Januari 2022

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., M. Hum
NIP. 196409101989031004


Dr. Andi Bau Inggit AR, SH., M. H
NIP. 199005022018032001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUHAMMAD NAJIB BASRI
N I M : B021171326
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Tinjauan Yuridis Kedudukan Perusahaan Daerah yang Belum Beralih Status Menjadi Badan Usaha Milik Daerah

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Februari 2022

a.n. Dek
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Saizah, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231199031003

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Najib B

Nim : B021171326

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : S-1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul

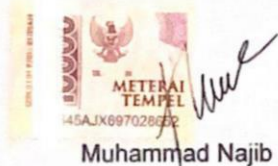
**“Tinjauan Yuridis Kedudukan Perusahaan Daerah yang Belum Beralih
Status Menjadi Badan Usaha Milik Daerah”**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain, bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut

Makassar, 02 Maret 2022

Yang menyatakan,



Muhammad Najib B

ABSTRAK

MUHAMMAD NAJIB B (B021171326) DENGAN JUDUL “*TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN PERUSAHAAN DAERAH YANG BELUM BERALIH STATUS MENJADI BADAN USAHA MILIK DAERAH*”. Di bawah bimbingan (Aminuddin Ilmar) sebagai Pembimbing utama dan (Andi Bau Inggit AR) sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan prosedur perubahan status perusahaan daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah serta implikasi hukum terhadap perusahaan daerah yang belum beralih status menjadi Badan Usaha Milik Daerah.

Adapun hasil penelitian ini yaitu 1) prosedur perubahan status perusahaan daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah sudah diatur sebagaimana dengan yang penulis uraikan dalam tulisan ini. Peraturan tersebut mengatur mengenai syarat dan proses pendirian Badan Usaha Milik Negara. Peraturan tersebut sudah sangat jelas, baik dan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya. 2) pada kota makassar terdapat dua perusahaan daerah yang gagal untuk bisa dilakukan perubahan bentuk badan hukum menjadi bentuk BUMD terbaru karena memiliki banyak masalah dalam pengelolaannya dan juga aturan dasar dari peraturan daerah kedua perusahaan daerah tersebut telah dicabut sehingga implikasi hukum yang timbul adalah tidak jelasnya pengelolaan kedua perusahaan daerah tersebut dan juga peraturan daerah yang mengaturnya sudah tidak relevan dengan perkembangan zaman dan juga aturan dasarnya sudah dicabut sehingga kedua perda tersebut sudah seharusnya dicabut.

Kata kunci : Perusahaan Daerah, Badan Usaha Milik Daerah.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji serta syukur penulis haturkan dan panjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan nikmat, karunia serta rahmat-Nya sehingga penulis dapat Menyusun dan skripsi ini dengan judul: **"Tinjauan Yuridis Kedudukan Perusahaan Daerah Yang Belum Beralih Status Menjadi Badan Usaha Milik Daerah"**, yang merupakan bentuk tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan kali ini, dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan setulus-tulusnya kepada orang-orang terkasih yang senantiasa memberikan doa dan dukungan serta membantu secara langsung maupun tidak langsung selama Menyusun skripsi ini. Terutama kepada orang tua penulis, Ayahanda **Ir. A. Basri** dan Ibunda **Sumarni**, adik penulis **Nadiyah Ulfa Safira**, yang senantiasa memberikan dukungan moril dan materil serta arahan penuh kasih kepada penulis sehingga mampu melewati berbagai rintangan dalam proses menyelesaikan skripsi ini. Begitu juga doa tulus yang senantiasa dilangitkan kepada penulis, semoga Allah SWT senantiasa memberi Kesehatan dan perlindungan-Nya.

Ucapan rasa terima kasih juga penulis haturkan pula kepadad para pihak yang telah membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih serta penghormatan yang setinggi-tingginya

kepada Bapak **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.** Selaku Pembimbing Utama dan Ibu **Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.** Selaku Pembimbing Pendamping atas segala kebaikan, ilmu, arahan dan juga waktu yang sangat berarti selama penyusunan skripsi ini. Selanjutnya, tidak lupa saya ucapkan banyak terima kasih juga kepada Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** dan Ibu **Ariani Arifin, S.H., M.H.** Selaku tim Penguji atas saran serta ilmu yang sangat bermanfaat selama proses penyelesaian skripsi ini.

Kemudian tidak lupa pula penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta Jajarannya;
2. **Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
3. Bapak **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.** Selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara beserta jajarannya;
4. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberi ilmu, pengalaman dan nasehat-nasehat yang begitu luar biasa dan telah penulis anggap sebagai orang tua selama menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Segenap Bapak dan Ibu pegawai dan staff Akademik yang telah

banyak membantu selama proses perkuliahan dan juga pengurusan administrasi selama di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

6. Ibu **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.** dan Bapak **Prof. Dr. Slamet Sampurno, S.H., M.H., DFM** selaku penasehat akademik penulis selama masa perkuliahan, terima kasih atas bimbingan dan arahnya sehingga penulis dapat menempuh perkuliahan dengan lancar dan juga bisa menyelesaikan studi strata satu (S-1) dengan lancar.
7. Bapak **A. Arianto, S.H., M.H.** selaku Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum Setda. Kota Makassar beserta jajarannya yang telah menyambut serta membantu proses penelitian dalam penyelesaian skripsi ini;
8. **Kepala Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin** beserta jajarannya yang telah menyediakan wadah, menyambut serta melayani penulis dengan baik selama proses perkuliahan dan penyelesaian skripsi ini;
9. Keluarga besar **Hukum Administrasi Negara 2017** yang menjadi keluarga pertama penulis sekaligus memberikan pengalaman yang berkesan selama menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
10. Keluarga besar **HMPS Forum Mahasiswa Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas**

Hasanuddin (FORMAHAN FH-UH) yang telah memberikan wadah serta ruang pembelajaran dalam mengisi berbagai aspek penting yang tidak didapatkan dalam kelas selama perkuliahan. Para kakak-kakak senior dan adik-adik yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu, terima kasih telah menjadi bagian penting dari formahan (rumah kedua penulis selama di kampus). Hangatnya rasa tentram serta kekeluargaan yang akan selalu penulis simpan dalam memori hidup terkhusus kepada teman-teman pengurus harian organisasi FORMAHAN periode 2019/2020, Arjun Praseptya Harum, M.Rafly Dwiyansha, Krisda Damayanti, Yuliana, Dwi Susan Damayanti, Fadhlurrahman Th. Hoesa, Dwiky Zhahran Ramadhan, Agung Al Mahdi, Hadi Shafitra Jamal, Tasya Salsabila, Nur Fajri Amrani Putri, A. Nur Imamsyah Amaliah, Adelia Fitriany Radha, Rezky Ukhti Muslimah, Sri Astuti, dan lain-lain yang tidak sempat penulis sebut satu per satu. Terima kasih atas suasana rumah yang hangat dan segala kenangan baik yang membekas. Saya Han Saya Bangga!

11. Keluarga besar **Gerakan Radikan Anti Tindak Pidana Korupsi (GARDA TIPIKOR)** Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang juga telah memberikan banyak pengalaman serta wadah pembelajaran penulis.
12. Teman-Teman **KKN Tematik Delombang 104 Tamalanrea 8,**

terima kasih atas semua kebersamaan dan rasa kekeluargaan selama masa KKN.

13. Keluarga Besar **Program Magang Hukum Administrasi Negara Tahun 2020 Wilayah Dinas Perhubungan Kota Makassar**. Alfred, Fathur, Can, Intan, dan Arjun. Terima kasih atas kebersamaan dan kerjasamanya selama program magang.
14. Para sahabat **“GUUDBOYS”** yang senantiasa menemani penulis sejak menginjakkan kaki di Fakultas Hukum hingga penulis menyelesaikan skripsi ini. Irfandi, Pesal, Erval, Arjun, Andrian, Rafly, Fauzan Fadhil, Fadhil Ahmad, Egy, Emil, Fathur, Agung, Dwiky, Apri, Hadi, Ihza, Adji. Terima kasih untuk kisah selama masa perkuliahan
15. Kakak-kakak “Pembimbing Tambahan”. kak Fajrin, Kak Ilham dan Kak Ikhsan yang senantiasa membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
16. Teman-teman seperjuangan penulis dari masa SMA sampai Kuliah. Zul, Madan, Alul, Amma, Arifi, dan Fery. Terima kasih untuk kebersamaannya.
17. Teman-teman seperjuangan penulis Asrar dan Fikri yang dipertemukan dalam organisasi dan abadi dalam perjuangan.
18. *Last but not least, I wanna thank me, I wanna thank me for believing in me, I wanna thank me for doing all this hard work, I wanna thank me for having no days off, I wanna thank me for*

never quitting, I wanna that all the times.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu kritik maupun saran sangat penulis harapkan agar menjadi bahan pembelajaran lebih untuk penulis. Penulis juga berharap agar skripsi ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca. Demikianlah yang dapat penulis sampaikan, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin secara khusus dan negara Indonesia tercinta secara umum. Akhir kata, penulis ucapkan *Alhamdulillah Robbil Alamin, Billahfisolilhaq Fastabikul Khairat.*

Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Makassar, 26 Januari 2022

Muhammad Najib Basri

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian	11
F. Metode Penelitian.....	14
BAB II PROSEDUR PERUBAHAN STATUS PERUSAHAAN DAERAH MENJADI BADAN USAHA MILIK DAERAH	18
A. Otonomi Daerah	18
1. Pengertian Otonomi Daerah	18
2. Dasar Hukum Otonomi Daerah.....	22
B. Perusahaan Daerah	24
C. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)	27
D. Dasar Hukum Perubahan Perusahaan Daerah menjadi BUMD.....	34
E. Analisis Prosedur Perubahan Status Perusahaan Daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah Sebagaimana Diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.....	35
BAB III IMPLIKASI HUKUM TERHADAP PERUSAHAAN DAERAH YANG BELUM BERALIH STATUS MENJADI BADAN USAHA MILIK DAERAH	42
A. Tinjauan Umum Implikasi Hukum	42

B.	Akibat Hukum	42
C.	Teori Ketaatan Hukum.....	44
D.	Teori Efektivitas.....	45
E.	Analisis Implikasi Hukum Terhadap Perusahaan Daerah yang Belum Beralih Status Menjadi Badan Usaha Milik Daerah.....	47
BAB IV PENUTUP.....		53
A.	Kesimpulan.....	53
B.	Saran.....	54
DAFTAR PUSTAKA.....		56
LAMPIRAN		60

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia memiliki salah satu cita-cita yaitu mewujudkan Masyarakatnya yang adil dan juga makmur sesuai yang telah diamanatkan dalam Pancasila dan juga undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah adalah pembangunan nasional yang berkesinambungan dan secara merata bukan hanya pada pusat melainkan juga daerah.

Konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup merupakan konsep pembangunan yang sangat lazim digunakan bahkan hampir mencakup semua negara. Amanat konstitusi pada pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 secara tegas menerangkan bahwa “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi nasional”.¹

Dalam rangka melakukan pembangunan nasional tentunya negara memerlukan pembiayaan sehingga negara mempunyai hak untuk

¹ Anshori Ilyas dkk, *Sinergitas Pengaturan Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Mewujudkan Konsep Pembangunan Berkelanjutan*, Bina Hukum Lingkungan, Volume 4 Nomor 2, April 2020, hlm. 364

menjalankan kegiatan ekonominya yang berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 33 ayat (4) yaitu “Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan kesatuan ekonomi nasional.”

Seperti yang sudah dijelaskan pada isi Undang-Undang tersebut maka negara dapat menjalankan kegiatan ekonomi sebagai bentuk penyelenggaraan perekonomian nasional, salah satu upaya yang dapat dilakukan negara dalam kegiatan ekonominya dengan melalui badan usaha yang dibentuk oleh negara yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) begitupun juga dengan hak otonomi daerah sehingga daerah dapat pula membentuk badan usaha yang disebut Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pada era reformasi yang modern seperti sekarang ini terdapat beberapa perubahan kebijakan terkait pembangunan nasional guna untuk mengikuti perkembangan zaman. Pada awalnya pemerintah telah membuat suatu kebijakan awal terkait pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, Berdasar pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah Bab VIII yang mengatur tentang keuangan daerah, pada pasal 84 menyatakan daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan peraturan daerah. Maka daerah dapat mendirikan

Badan Usaha Milik Daerah sebagai sarana kelengkapan otonomi daerah yang memiliki fungsi sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. namun seiring perkembangan zaman undang-undang tersebut dinilai sudah tidak relevan untuk mengikuti perkembangan zaman. Maka undang-undang mengenai pemerintahan daerah tersebut telah mengalami perubahan dan diterbitkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan terakhir kali direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang merupakan sumber kebijakan terbaru terkait pemerintahan daerah, peraturan itu juga mengatur mengenai hak, wewenang serta kewajiban Daerah Otonom untuk dapat mengatur dan menjalankan sendiri urusan pemerintahannya demi kepentingan masyarakat.

Konsep Otonomi Daerah dapat dimaknai dengan pelimpahan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengaturnya yang dapat didasarkan pada kemampuan daerah tersebut. Dari makna konsep tersebut terjadi pembagian urusan terkait pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kewenangan pemerintah dalam konsep otonomi terdiri dari urusan luar negeri, keuangan dan moneter, pertahanan, yudisial dan agama, keamanan serta urusan strategis lainnya. Di lain sisi, urusan pemerintahan daerah yaitu semua urusan pemerintahan selain dari urusan pemerintah (*General Competence*). Dengan hadirnya pembagian urusan pemerintahan ini tentunya akan

menimbulkan suatu implikasi pada nomenklatur ataupun pada sisi kelembagaan yang akan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, baik untuk pemerintahan daerah.² Dengan adanya otonomi daerah menjadikan daerah yang otonom mempunyai hak dan kewajiban dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahannya sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan juga efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pengertian pemerintahan Daerah adalah suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki tugas dalam pembantuan dan mengikuti prinsip-prinsip otonomi secara luas dan sistematis menurut asas otonomi dengan tetap mengikuti prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah daerah yaitu memajukan kesejahteraan masyarakatnya. Maka sudah sepatutnya segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah memiliki titik fokus untuk kesejahteraan masyarakat, salah satu caranya yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah yaitu efektivitas kinerja dari Badan Usaha Milik Daerah.

Sejak kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah membuat Badan Usaha Milik Daerah menjadi salah satu badan usaha yang diakui di Indonesia sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh negara. Sejak saat itu juga Badan Usaha

² Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta : Prenadamedia Group, hlm 3

Milik Daerah menjadi salah satu pilar penting bagi negara dalam menjalankan kegiatan perekonomiannya terlebih tingginya potensi dari setiap daerah yang dapat diserap dan dimanfaatkan sebaik-baiknya.

Dalam upaya mendorong pembangunan pada daerah, peran yang dimiliki oleh BUMD dirasakan sangat penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati oleh sektor swasta, selain itu tugas lain dari BUMD yaitu menjadi pilar pelaksana dalam pelayanan publik khususnya dalam membangun bidang perekonomian, menjadikan daya saing pada pasar menjadi seimbang, dan turutserta dalam membantu perkembangan usaha kecil dan menengah. Menjadi salah satu penyumbang bagi penerimaan daerah, dalam hal pajak/dividen dan hal privatisasi menjadi salah satu titik ukur sehingga BUMD dapat dikatakan sehat.³

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah tidak bisa dipungkiri memiliki berbagai sudut pandang. Sudut pandang pertama yaitu dengan melihat Badan Usaha Milik Negara sebagai *bussiness entity*, dan sudut pandang lainnya memiliki pandangan sebagai *public service*. Sebagai *bussiness entity* Badan Usaha Milik Daerah merupakan penghasil keuntungan, sehingga kinerjanya dapat diukur dari laba yang mampu dihasilkan. Sudut pandang lainnya melihat dari segi pelayanan yang diberikan kepada publik yang dapat menjadi pilar bagi negara dalam melakukan tugasnya kepada rakyat, seperti disebutkan dalam peraturan

³ Adji Suradji Muhammad dkk, *Re-organisasi Badan Usaha Milik Daerah: Upaya Meningkatkan Kemandirian Daerah*, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol.17 Nomor 1, 2020, hlm. 36

pemerintah nomor 3 tahun 1983, dengan tidak semata-mata mencari keuntungan.⁴

Bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Daerah sebelumnya tidak diatur pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah melainkan diatur pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik daerah pasal 2 yaitu “Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).” tetapi dalam undang-undang pemerintahan daerah terbaru yaitu Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 331 ayat (3) dan juga aturan lanjutan tentang Badan Usaha Milik Daerah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah pasal 4 ayat (3), dapat dilihat bahwa Badan Usaha Milik Daerah terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Dapat dilihat bahwa bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah mengalami perubahan yang awalnya berupa perusahaan daerah dan perseroan terbatas menjadi perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.

Dengan adanya undang-undang nomor 23 tahun 2014 tersebut menginstruksikan adanya perubahan bentuk badan hukum pada Badan Usaha Milik Daerah sehingga membuat Badan Usaha Milik Daerah yang

⁴ Indarto Waluyo, *Menyukapi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang Kurang Sehat*, Jurnal Pendidikan Akuntansi Indonesia, Vol.III Nomor 1, 2004, hlm 51-58

masih memiliki status sebagai perusahaan daerah dan juga perseroan terbatas wajib menyesuaikan menjadi perusahaan umum daerah atau perusahaan perseroan daerah sesuai yang dijelaskan pada ketentuan peralihan pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yaitu “BUMD yang telah ada sebelum undang-undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak undang-undang ini diundangkan.” Pada peraturan lanjutan juga yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menegaskan pada ketentuan peralihan pasal 139 ayat (1) yaitu “Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD.”

Pada Kota Makassar terdapat lima Badan Usaha Milik Daerah yaitu PD Parkir Makassar Raya, PD Pasar Makassar Raya, PD Bank Pengkreditan Rakyat, PD Terminal Makassar Metro dan PD Rumah Pemotongan Hewan. Seperti yang telah ditetapkan dalam ketentuan peralihan yaitu perusahaan daerah yang termasuk Badan Usaha Milik Daerah wajib mengubah statusnya menjadi Badan Usaha Milik Daerah sesuai ketentuan perundang-undangan terbaru yaitu perusahaan umum daerah atau perusahaan perseroan daerah dan paling lambat tiga tahun setelah peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Perubahan ini menjadi sangat penting mengingat besarnya perubahan tersebut terhadap tata kelola perusahaan pada Badan Usaha Milik Daerah

seperti dalam hal modal. Pada perusahaan daerah yang berdasar pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah, modal pada perusahaan daerah hanya terdiri dari kekayaan daerah dan juga saham-saham sedangkan pada Badan Usaha Milik Daerah yang berdasar pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, terdapat lebih banyak sumber modal dari BUMD terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya. Selain itu pada Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2017 menjelaskan terkait organ BUMD sehingga tata pengurusan terkait BUMD lebih baik daripada Perusahaan Daerah.

Tetapi dari kelima perusahaan daerah yang ada di kota Makassar tersebut sampai saat ini belum ada yang berubah statusnya seperti pada ketentuan tersebut akan tetapi terdapat tiga perusahaan daerah yaitu PD Parkir Makassar Raya, PD Pasar Makassar Raya dan PD Bank Pengkreditan Rakyat sudah akan beralih status menjadi Badan Usaha Milik Daerah. Sedangkan kedua perusahaan daerah yang lain yaitu PD Terminal Makassar Metro dan PD Rumah Pemotongan Hewan sampai saat ini belum ada tanda-tanda perubahan status dari kedua perusahaan Daerah tersebut seperti yang dijelaskan oleh DPRD kota Makassar pada Sindonews⁵

Selain itu, waktu yang ditetapkan pada ketentuan peralihan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu 3 tahun setelah peraturan tersebut diundangkan sudah melewati batas waktunya, penulis menduga bahwa pemerintah tidak melaksanakan kewenangan sesuai yang dimaksud pada undang-undang dan sebagai mana yang dilansir pada sindonews bahwa

⁵ <https://makassar.sindonews.com/read/375628/711/dewan-soroti-pd-terminal-dan-rph-target-tidak-pernah-tercapai-nol-terus-1616637818>

DPRD kota Makassar masih mempertimbangkan terkait perubahan status Perusahaan Daerah. Maka dari itu penulis berinisiatif untuk mengajukan penelitian dengan judul **“Tinjauan Yuridis Kedudukan Perusahaan Daerah yang Belum Beralih Status Menjadi Badan Usaha Milik Daerah.”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Prosedur Perubahan Status Perusahaan Daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah Sebagaimana Diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 ?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Terhadap Perusahaan Daerah yang Belum Beralih Status Menjadi Badan Usaha Milik Daerah ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui prosedur perubahan status perusahaan daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah Sebagaimana Diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.
2. Untuk mengetahui implikasi hukum terhadap perusahaan daerah yang belum beralih status menjadi badan usaha milik daerah

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan menjadi bahan bacaan atau kajian hukum serta berguna untuk memluas pengetahuan ilmu hukum terkhusus dibidang hukum administrasi negara.
 - b. Penelitian ini diharapkan juga agar dapat memberi masukan serta kontribusi bagi pemerintah daerah sehingga tidak terciptanya tata Kelola pemerintahan yang baik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai literatur, bahan referensi kepustakaan dan juga sebagai informasi kepada peneliti kedepannya dalam membuat dan menyusun karya ilmiah berkaitan dengan penelitian ini.

E. Keaslian Penelitian

1. Penelitian yang dilakukan oleh Tania Gresella mahasiswa strata satu (S1) program studi ilmu hukum universitas Gadjja Mada, dengan judul “Analisis Yuridis Peralihan Badan Usaha Milik Daerah dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas (Studi Terhadap Perubahan PD Perhotelan Provinsi Sumatera Utara Menjadi PT Dhirga Surya Sumatera Utara)” pada tahun 2016. Penelitian tersebut membahas bagaimana semestinya perubahan suatu Perusahaan Daerah dan Konsekuensi suatu Perusahaan Daerah yang berubah menjadi Perseroan Terbatas. Kesimpulan yang dapat ditarik dari penulisan ini adalah tahapan perubahan suatu PD menjadi PT tetap mengacu pada Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Perusahaan Daerah telah dicabut namun aturan pelaksanaanya tetap berlaku. Kemudian terkait konsekuensi PT Dhirga Surya Sumut yang kedudukannya sebagai Perseroan Terbatas telah mengalami banyak perubahan yang ditentukan oleh RUPS nantinya dan yang terlihat adalah ketidaksesuaian Surat Keputusan Kementerian Hukum dan HAM dalam

mengeluarkan pengesahan badan hukum dari yang semestinya diamanatkan dalam Perda ataupun Akta Pendirian PT Dhirga Surya Sumut.

Penelitian tersebut berbeda dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis karena penelitian yang dilakukan oleh Tania Gresella membahas mengenai perubahan bentuk hukum pada perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas dimana bentuk badan hukum perusahaan daerah dan perseroan terbatas sebelum adanya undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang terakhir kali diubah menjadi undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah masih menjadi bagian dari Badan Usaha Milik Negara, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah terkait bagaimana prosedur perubahan dan implikasi hukum dari perusahaan daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah yang dalam undang-undang pemerintahan daerah terbaru memiliki perbedaan yaitu bentuk badan hukumnya sudah berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Umum Daerah

2. Penelitian yang dilakukan oleh Wahyu Maizal (B11110173) Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dengan judul "Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur" pada tahun 2014. Penelitian tersebut membahas mengenai pengelolaan dan konsekuensi yuridis penyertaan modal daerah pada BUMD dalam meningkatkan

pendapatan asli daerah. Hasil dari penelitian ini adalah pengelolaan BUMD di Kabupaten Luwu Timur belum memperhatikan asas-asas yang menjadi dasar pengelolaan penyertaan modal pemerintah daerah yaitu asas fungsional, asas kepastian hukum, asas efisiensi, asas akuntabilitas dan asas kepastian nilai.

Penelitian yang dilakukan oleh Wahyu Maizal tersebut sangat berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis karena penelitian yang dilakukan oleh Wahyu Maizal berfokus pada pengelolaan penyertaan modal pada BUMD yang memperhatikan asas-asas dalam pengelolaan penyertaan modal sehingga dapat dilihat bahwa penelitian tersebut sangat berbeda dengan penelitian penulis yang berfokus pada prosedur perubahan dan implikasi hukum dari perusahaan daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah yang dalam undang-undang pemerintahan daerah terbaru memiliki perbedaaan yaitu bentuk badan hukumnya sudah berubah menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Umum Daerah.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Fitria Longgom Siagan (150200010) Mahasiswa departemen hukum ekonomi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, dengan judul “Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (Studi pada Badan Usaha Milik Negara Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara)” pada tahun 2019. Penelitian tersebut membahas mengenai pelaksanaan fungsi pelayanan publik dan penerapan tata kelola

pemerintahan yang baik pada Badan Usaha Milik Daerah. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan perusahaan daerah air minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara telah menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik yang tercermin dalam kebijakan perusahaan.

Penelitian yang dilakukan oleh Fitria Longgom Siagan tersebut sangat berbeda dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis karena penelitian yang dilakukan oleh Fitria Longgom Siagan sangat terkhusus membahas mengenai tata kelola perusahaan yang baik pada Badan Usaha Milik Daerah sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis membahas terkait status perusahaan daerah yang belum beralih status menjadi Badan Usaha Milik Daerah beserta implikasi hukumnya.

F. Metode Penelitian

Untuk menjelaskan dan juga membahas suatu permasalahan, kaum intelektual memerlukan suatu metode begitupun pendekatan-pendekatan yang bersifat ilmiah. Maka pada penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut:

a. Jenis Penelitian

pada penenelitain ini penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif atau banyak banyak para ahli menyebutnya sebagai penelitian hukum dogmatif, sesuai dengan bidang tugas dan karakternya dalam

rangka evaluasi hukum positif, mengandung elemen preskriptif atau dimensi mengkaidahi, yaitu seperti apa baiknya jika ditunjukkan terhadap peraturan perundang-undangan.⁶

Penelitian normatif sering disebut dengan penelitian *doktrinal*, yaitu penelitian yang pokok kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan, bahan pustaka dan norma/kaidah pada kehidupan masyarakat yang dikonsepsikan sebagai hukum.⁷

Metode penelitian hukum normatif digunakan pada penelitian dan penulisan skripsi ini didasari akan kesesuaian metode penelitian dan juga teori-teori yang dibutuhkan sebagai bahan dalam mempelajari permasalahan ditinjau dari segi aturan hukum dan implikasi hukum atau dampak hukum yang dapat terjadi.

b. Pendekatan Penelitian

pendekatan penelitian adalah metode ataupun cara dalam mengadakan suatu penelitian. Di dalam penelitian hukum terdapat berbagai pendekatan guna membantu peneliti dalam mendapatkan informasi dan jawaban dari isu-isu. Dalam penulisan

⁶ Titon Slamet Kurnia, dkk, 2013, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum & Penelitian Hukum di Indonesia Sebuah Reorientasi*, Yogyakarta: Pustaka belajar, Hlm. 149.

⁷ Soejono dan H. Abdurrahman, 2003, *Metode penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.56.

skripsi ini penulis memakai dua pendekatan⁸ yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dimana dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi terkait pemerintahan daerah dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Sedangkan pendekatan kedua adalah Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) dimana pendekatan ini berkaitan dengan teori- teori dan juga doktrin-doktrin dari para sarjana dan ahli terkhususdalam bidang hukum administrasi negara.

c. Sumber Data

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif atau mempunyai otoritas yang terdiri peraturan perundang-undangan, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh aparatur negara dan juga norma-norma hukum yang lainnya.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang dapat memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dapat berupa tulisan-tulisan hukum dalam bentuk buku, hasil-hasil penelitian yang telah ada, jurnal- jurnal dari kalangan sarjana hukum dan juga pendapat para ahli yang mempunyai relevansi terkait objek kajian penelitian yang

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2019, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 133.

diteliti.

d. Teknik Pengumpulan Data

pengumpulan data berupa bahan hukum dilakukan dengan inventarisasi hukum positif terkait dan juga melakukan penelusuran kepustakaan berupa sumber-sumber hukum primer dan juga sumber hukum sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini.

e. Teknik Analisa Bahan Hukum

Teknik analisa pada penelitian ini adalah mengumpulkan semua data yang diperlukan kemudian dilakukan telaah terhadap bahan hukum berupa pemaparan material, pengkajian dan analisis sehingga menghasilkan sebuah pemecahan masalah terhadap objek kajian. Pemaparan material adalah langkah awal sebuah penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan interpretasi-interpretasi hukum untuk mencari sebuah kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan teori-teori terkait, sehingga dimaksudkan mampu memecahkan sebuah isi hukum. Selanjutnya, dari hasil tersebut diharapkan dapat melahirkan hasil pembahasan yang memiliki sifat yang sistematis, holistik, dan komperhensif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS MENGENAI PROSEDUR PERUBAHAN STATUS PERUSAHAAN DAERAH MENJADI BADAN USAHA MILIK DAERAH

A. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Salah satu hal yang menjadi dasar dan juga substansial dalam menjawab permasalahan yang ingin diteliti oleh penulis adalah pemahaman mengenai otonomi daerah dan juga dasar hukum dari otonomi daerah itu sendiri, dalam kamus ilmiah populer⁹ kata “otonom” berarti “badan” atau bisa diartikan sebagai daerah yang mendapat hak otonomi. Sementara “Otonomi” sendiri mengandung arti mengurus diri sendiri atau bisa dikaitkan dengan pelaksanaan pemerintahan secara mandiri.

Dalam *Encyclopaedia Britannica* (2015), menyebutkan bahwa otonomi atau *Autonomy* berasal dari bahasa Yunani yang memiliki dua suku kata yaitu “autos” yang berarti sendiri dan “nomous” yang berarti hukum atau aturan sehingga dapat diartikan bahwa otonomi adalah hak untuk memberi aturan untuk memerintah sendiri

⁹ Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, 1994, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), otonomi berarti pemerintahan sendiri, dalam KBBI juga menjelaskan bahwa otonomi daerah yaitu hak maupun wewenang serta kewajiban daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada pada peraturan perundang-undangan.

Menurut Suparmoko yang dimaksud dengan otonomi daerah yaitu dimana daerah otonom mengurus dan mengatur kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dalam bentuk suatu kewenangan berdasarkan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat.¹⁰

Menurut Aminuddin Ilmar, Konsep Otonomi Daerah dapat dimaknai dengan pelimpahan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengaturnya yang dapat didasarkan pada kemampuan daerah tersebut. Dari makna konsep tersebut terjadi pembagian urusan terkait pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kewenangan pemerintah dalam konsep otonomi terdiri dari urusan luar negeri, keuangan dan moneter, pertahanan, yudisial dan agama, keamanan serta urusan strategis lainnya. Di lain sisi, urusan pemerintahan daerah yaitu semua urusan pemerintahan selain dari urusan pemerintah (*General Competence*). Dengan hadirnya pembagian

¹⁰ Noviades.D, *Pengelolaan Keuangan Daerah Di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu HukumJambi, Vol.4 Nomor 1, 2020.

urusan pemerintahan ini tentunya akan menimbulkan suatu implikasi pada nomenklatur ataupun pada sisi kelembagaan yang akan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, baik untuk pemerintahan daerah.¹¹

Selain pendapat dari para ahli otonomi daerah juga telah dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan, “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”¹²

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, UU No. 32 Tahun 2004 yang terakhir direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 10 tertuang bahwa Pemerintah daerah menyelenggarakan kewenangannya terkait urusan pemerintahan harus tetap dalam koridor tertentu yang telah ditetapkan. Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan.¹³

Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, setiap daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya,

¹¹ Aminuddin Ilmar, *Loc.cit.*

¹² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ketentuan umum nomor 6.

¹³ Ni'Matul Huda, 2016, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 363.

mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya lainnya yang berada di daerahnya, memilih pemimpin daerah, mengatur pajak daerah dan retribusi daerah, mengelola aparatur daerah, mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang berada di daerahnya, dan mendapatkan hak-hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan.¹⁴

Selain memiliki berbagai hak, terdapat juga kewajiban-kewajiban yang harus ditanggung oleh daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu melindungi masyarakat, menjaga kerukunan, persatuan serta keutuhan NKRI, meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya, mewujudkan keadilan dan pemerataan diberbagai sektor, mengembangkan kehidupan demokrasi, menyusun perencanaan tata ruang daerah, melestarikan lingkungan hidup, mengelola administrasi pemerintahan dan kependudukan, serta masih banyak kewajiban lain yang diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Dari beberapa penjelasan mengenai otonomi daerah diatas, maka pada hakekatnya dapat dikatakan bahwa otonomi daerah meliputi :

1. Hak bagi setiap daerah otonom untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

¹⁴ Wiyono dan Isworo, 2007, *Kewarganegaraan*, Jakarta: Geneca Exact, hlm. 23.

2. dalam konteks kebebasan menjalankan hak mengurus rumah tangganya sendiri, daerah mempunyai batasan dalam menjalankan hak serta kewajibannya sesuai dengan batas-batas wilayahnya.
3. otonomi yang dimiliki tidak membawahi otonomi daerah lain baik secara horisontal maupun secara vertikal.

Dari beberapa pemahaman yang telah dijelaskan dapat dikatakan otonomi daerah memiliki tujuan dasar dan paling utama yaitu desentralisasi kewenangan pemerintahan yang pada hakikatnya diperuntukkan demi memenuhi kepentingan negara, bangsa serta masyarakat secara keseluruhan melalui pelimpahan sebagian tugas, hak dan wewenang oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah sehingga dapat terciptanya masyarakat yang adil, makmur dan kualitas yang lebih baik sesuai cita-cita kenegaraan.

2. Dasar Hukum Otonomi Daerah

Sebagai salah satu pilar penyelenggaraan demokrasi di negara yang menjunjung tinggi setiap hak-hak serta kewajiban warganya. Otonomi daerah menjadi salah satu alat yang dipergunakan pemerintahan dalam menjalankan demokrasi, sehingga peraturan terkait otonomi daerah menjadi salah satu produk hukum yang penting untuk ditinjau. Kebijakan peraturan perundang-undangan terkait otonomi daerah pada awalnya berupa undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah kemudian mendapatkan beberapa revisi menjadi undang-undang nomor 32 tahun 2004 dan perubahan terakhir yaitu

undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang sampai sekarang menjadi dasar hukum dalam melaksanakan otonomi daerah.

Selaras dengan peraturan perundang-undangan di atas, segala peraturan tentang otonomi daerah sesuai dengan tata perundang-undangan haruslah mengacu pada pasal 18 undang-undang dasar 1945, walaupun telah diketahui beberapa isi dari undang-undang tersebut telah dulu ada sebelum amandemen terakhir pada tahun 2002. Namun mengikuti prinsip negara kesatuan yang apabila pengertian pada pembukaan pasal 18 sampai penutupan pasal tersebut yaitu pasal 18B ayat (2) dapat diterima maka berbagai pengertian tentang desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dengan instansi vertikal maupun horisontal itu masih tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai demikian maka tugas-tugas dan wewenangnya adalah merupakan derivatif atau turunan dari tugas dan wewenang pemerintah pusat. Sebagai suatu sistem maka tidak perlu kiranya dipertajam pemisah dalam subsistem tersebut sebab yang terpenting adalah tercapainya tujuan sistem pokok yakni sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Semua subsistem dengan berbagai nama dan jenis otonomi tersebut harus berfungsi untuk mencapai tujuan sistem utama.¹⁵

Maka dengan demikian terdapat pula peraturan perundang-

¹⁵ Gunarto Suhardi, 2006, Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hlm. 11-12

undangan lainnya sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah, meliputi :

1. Pasal 18 UUD 1945

“Menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan dibagi atas Kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan.”

2. Pasal 18A UUD 1945

“menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

3. Pasal 18B UUD 1945

“menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.”

4. Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

B. Perusahaan Daerah

Seperti yang telah dijelaskan mengenai otonomi daerah, daerah mempunyai berbagai hak dan kewajiban dalam mengelola urusan

pemerintahannya secara mandiri begitu juga mengelola berbagai sumber daya yang dipunyai oleh daerah itu. Dalam rangka mendukung pembangunan nasional serta perekonomian nasional, sesuai dengan konsep otonomi daerah maka pemerintahan daerah dapat membentuk badan usaha yang mampu mengelola sumber daya yang ada pada daerah.

Badan usaha itu sendiri merupakan sebuah organisasi berdasarkan pada kesatuan yuridis dan ekonomi serta memiliki modal dan tenaga yang memiliki tujuan untuk mendapatkan keuntungan/laba. Sebagai kesatuan yuridis, badan usaha merupakan bentuk perwujudan dari perusahaan, yang mengakomodasi berbagai hal seperti cara kerja, bentuk kerja, wadah kerja serta ruang lingkup tanggung jawab. Sebagai kesatuan ekonomi, badan usaha memiliki tujuan dalam mendapatkan laba. Sehingga dari kedua kesatuan tersebut dapat dikatakan bahwa perusahaan secara esensimerupakan perwujudan dari badan usaha.

Kehadiran serta diakuinya perusahaan daerah diawali sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang perusahaan daerah, dalam peraturan perundang-undangan tersebut menjelaskan bahwa “perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan dengan modal yang sebagian atau seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekayaan daerah yang dipisahkan yaitu kekayaan daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang melalui Anggaran Belanja Daerah dapat dipertanggungjawabkan.”

Tujuan perusahaan daerah sendiri menurut Josef Riwu Kaho¹⁶ ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur. Selain itu dalam pasal 5 ayat (1) dan (2) undang-undang perusahaan daerah, perusahaan daerah memiliki sifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum serta menumpuk pendapatan.

Dibutuhkan motivasi yang jelas dalam pembentukan perusahaan daerah, karena pada prinsipnya pemerintah daerah memiliki tugas utama yaitu melakukan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat sedangkan terkait usaha bukan menjadi poin utama tetapi sangat diperlukan dari pemerintah daerah. Oleh karena itu dapat dipahami secara seksama bahwa dalam melaksanakan pembangunan dibutuhkan modal yang cukup besar dan tersedia tepat waktu.¹⁷

Dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang perusahaan daerah dijelaskan bahwa “pendirian perusahaan daerah harus sejalan dengan adanya peraturan daerah yang mengatur tentang badan usaha tersebut sehingga dengan adanya peraturan daerah

¹⁶ Josef Riwu Kaho, 2005, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 188.

¹⁷ Aminuddin Ilmar, 2004, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Jakarta: Kencana, hlm. 1.

tersebut membuat perusahaan memiliki badan hukum.”

Sebelum september 2014 tepatnya sebelum di berlakukannya Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Status perusahaan daerah masih termasuk kedalam formasi Badan Usaha Milik Daerah, bahkan dapat dikatakan sejak kehadiran Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah sehingga membuat kehadiran Badan Usaha Milik Daerah diakui di Indonesia. Di kota Makassar sendiri terdapat lima perusahaan daerah yaitu PD Parkir Makassar Raya, PD Pasar Makassar Raya, PD Bank Pengkreditan Rakyat, PD Terminal Makassar Metro dan PD Rumah Pematangan Hewan.

C. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Awal mula dikenalnya Badan Usaha Milik Daerah adalah dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah, meskipun dalam peraturan perundang undang-undang tersebut tidak disebutkan secara spesifik mengenai BUMD tetapi dengan adanya undang- undang tersebut konsep suatu badan usaha yang dikelola oleh pemerintah daerah hadir. Dengan keseriusan Negara dalam mendukung adanya BUMD maka diterbitkannya peraturan menteri dalam negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan mengenai BUMD sendiri telah mengalami beberapa perubahan dimulai dari Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah lalu yang terakhir yaitu menjadi Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang berlaku sampai saat ini selain itu terdapat juga peraturan pemerintah nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang menjadi peraturan lebih lanjut mengenai BUMD yang diatur dalam UU pemerintahan daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan dapat ditemukan pengertian mengenai BUMD, yaitu “Badan Usaha Milik Daerah merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.”¹⁸ BUMD pada dasarnya merupakan perusahaan Negara yang bergerak pada skala daerah yang menunjang pelaksanaan otonomi daerah. Dengan otonominya Daerah dalam upaya peningkatan ekonominya mempunyai hak untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam cakupan pemerintahannya. Tetapi daerah harus memperhatikan dalam pemilihan bentuk badan usahanya karena setiap bentuk badan hukum masing-masing memiliki karakteristik tersendiri.¹⁹

Secara umum BUMD memiliki peranan dalam kegiatan pembangunan serta ekonomi yaitu:

1. Meningkatkan pendapatan daerah,
2. Meningkatkan produksi, dan
3. Perluasan lapangan kerja.

Selain peranan dalam kegiatan pembangunan dan ekonomi, BUMD

¹⁸ Baca BAB 1 ketentuan umum Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

¹⁹ Ririen Tri Amanda, Aminuddin Ilmar, Harustiati A. Moein, Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Bank Pengkreditan Rakyat (PD PBR) Menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas, *Jurnal Nagari Law Review*, Vol 1 No.2, April 2018, hlm. 116

jugamemiliki peranan pokok yang dibebankan oleh Negara yaitu:

1. Menjadi pelaksana kebijakan bagi pemerintah pada bidang pembangunan daerah dan juga ekonomi,
2. Menjadi roda pendorong bagi masyarakat untuk peran dalam bidang usaha,
3. Sebagai sumber pendapatan dana untuk dipergunakan dalam pembangunan daerah,
4. Menjadi penggerak agar pihak swasta tertarik pada kegiatan usaha.

Pada penyelenggaraan otonomi daerah BUMD memiliki fungsi sebagai fasilitator dan membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya karena sebagai daerah otonom, pemerintah daerah harus dapat membiayai rumah tangganya sendiri dengan mengandalkan pendapatan asli daerah sehingga dengan adanya BUMD sebagai penghasil pendapatan daerah dapat membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya.

Dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah yang paling terbaru terdapat perubahan pada bentuk hukum terkait Badan Usaha Milik Daerah yaitu pada awalnya BUMD yang dikenal adalah perusahaan daerah serta perseroan terbatas sedangkan pada Undang-Undan Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 331 ayat (3) menyebutkan bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah dan

perusahaan perseroan daerah.

1. Perusahaan Umum Daerah

“Perusahaan umum daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham”²⁰ akan tetapi “jika perusahaan umum daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, perusahaan umum daerah tersebut merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan daerah”²¹.

Perusahaan umum terdiri dari kepala daerah selaku wakil daerah pemilik modal, direksi dan dewan pengawas. “Perusahaan umum daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan dan professional.”²²

Seperti halnya pendirian BUMD, pembubaran perusahaan umum daerah ditetapkan juga dengan adanya peraturan daerah, kekayaan perusahaan umum daerah yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

²⁰ Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²¹ Pasal 334 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²² Pasal 337 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2. Perusahaan Perseroan Daerah

“Perusahaan perseroan daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh daerah.”²³ “Pembentukan badan hukum pada perusahaan perseroan daerah dilakukan berdasarkan ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas”²⁴, dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Perusahaan perseroan daerah terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Komisaris. Perusahaan perseroan daerah dapat dibubarkan dan kekayaan yang dimiliki menjadi hak milik daerah dan diberikan kepada daerah.

BUMD memiliki beberapa karakteristik yang dapat dilihat pada :
“pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017

- a. Badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah;
- b. Badan usaha dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
 - 2) Lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 3) 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah; dan

²³ Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁴ Pasal 339 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 4) Lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah.
 - c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
 - e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.”

Selain tujuan umum BUMD yaitu mendapatkan laba, dalam peraturan perundang-undangan juga dapat dilihat beberapa tujuan dalam pendirian BUMD antara lain²⁵ :

“Pada pasal 331 ayat (4)

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyedia barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.”

Sesuai dengan beberapa penjelasan diatas terkait BUMD yang terdiri dari dua bentuk badan hukum yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah, kedua bentuk badan hukum tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Pada perusahaan umum daerah keuntungan bentuk badan hukum ini yaitu perusahaan umum daerah berfokus pada fungsi pelayanan umum, mendorong pembangunan, pengambilang keputusan tertinggi berada pada kepala

²⁵ Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah (satu pintu) dan tidak dapat dipailitkan karena aset dari perusahaan umum daerah merupakan aset daerah dan aset daerah tidak dapat disita. Sementara itu kerugian dari bentuk badan hukum perusahaan umum daerah adalah dalam hal pengelolaannya sangat bergantung pada politik tarif dan harga yang ditentukan oleh pemerintah, seluruh keuntungan/laba menjadi hak daerah sehingga jika rugi akan menyebabkan kerugian pada daerah, pengelolaannya sangat terikat pada aturan birokrasi sehingga sangat rentan digunakan sebagai alat politik dan juga penanaman modalnya sangat bergantung pada kondisi keuangan daerah.

Sedangkan pada perusahaan perseroan daerah memiliki keuntungan yaitu berfokus pada tujuan untuk mencari keuntungan sebagai pendapatan daerah, dapat memperoleh tambahan modal dari sektor swasta yang relatif besar, kelangsungan usaha tidak bergantung pada pimpinan, pegawainya berstatus sebagai pegawai swasta sehingga daya saing antar pegawai dapat meningkatkan performa perusahaan dan pengelolaannya dilakukan secara mandiri. Sementara itu kerugian dari bentuk badan hukum perusahaan perseroan daerah adalah tata cara pendirian dan perolehan status badan hukum lebih lama dari perusahaan umum daerah, tidak mendapatkan fasilitas Negara/daerah dan dapat dipailitkan atau asetnya dapat disita oleh pengadilan, karena aset perusahaan umum daerah terpisah sehingga tidak termasuk aset daerah.

D. Dasar Hukum Perubahan Perusahaan Daerah menjadi BUMD

Pada tahun 2014 pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam peraturan perundang-undangan tersebut diatur terkait Badan Usaha Milik Daerah yaitu pada pasal 331 pasal (3) menjelaskan bahwa “BUMD terdiri dari perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah”, bentuk hukum tersebut mengalami perubahan dari yang sebelumnya perusahaan daerah dan perseroan terbatas. Perubahan bentuk hukum dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan tersebut pada ketentuan peralihan yaitu pasal 402 ayat (2) menegaskan bahwa “BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang- Undang ini diundangkan.” Selain itu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 331 ayat (6) diatur mengenai ketentuan lanjutan terkait BUMD yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.” Maka dengan adanya ketentuan tersebut terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang merupakan ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD, pada peraturan pemerintah tersebut di bagian ketentuan peralihan pasal 139 ayat (1) menjelaskan “Perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya peraturan pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD.”

E. Analisis Prosedur Perubahan Status Perusahaan Daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah Sebagaimana Diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017

Dalam rangka melakukan pembangunan nasional tentunya negara memerlukan pembiayaan sehingga negara mempunyai hak untuk menjalankan kegiatan ekonominya, selain negara secara keseluruhan setiap daerah juga mempunyai hak dalam mengelola sumber dayanya selaras dengan diterapkannya konsep otonomi daerah. Konsep otonomi daerah merupakan pelimpahan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurusnya berdasarkan kemampuan daerah. Sesuai dengan adanya konsep tersebut maka terjadi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Salah satunya yaitu urusan dibidang keuangan dan moneter.

Salah satu upaya dan usaha yang dilakukan oleh daerah otonom dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah yaitu dengan dibentuknya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Definisi dari BUMD tertuang dalam Ketentuan Umum pasal 1 angka 40 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu “Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau Sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.”²⁶

BUMD yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014

²⁶ Baca BAB 1 ketentuan umum Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah²⁷, "Perusahaan umum daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham"²⁸ sedangkan "Perusahaan perseroan daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh daerah."²⁹

Dalam Undang-Undang 23 tahun 2014 khususnya terkait dengan BUMD mengamanatkan terkait pembentukan peraturan pemerintah dan juga untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum terkait pengaturan BUMD, maka terbitlah Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan pemerintah tersebut mengatur beberapa hal terkait pengelolaan BUMD antara lain kewenangan kepala daerah pada BUMD, pendirian BUMD, modal, kepegawaian dan organ, perencanaan, operasional dan pelaporan, Kerjasama, pengadaan barang dan jasa, tata Kelola perusahaan yang baik, satuan pengawas intern, penugasan pemerintah terhadap BUMD, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, pembubaran BUMD, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan-ketentuan lain.

Bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Daerah sebelumnya tidak

²⁷ Pasal 331 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁸ Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁹ Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

diatur pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah melainkan diatur pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik daerah pasal 2 yaitu “Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).” tetapi dalam undang-undang pemerintahan daerah terbaru yaitu Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pasal 331 ayat (3), dapat dilihat bahwa Badan Usaha Milik Daerah terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Dapat dilihat bahwa bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah mengalami perubahan yang awalnya berupa perusahaan daerah dan perseroan terbatas menjadi perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.

Terkait perubahan status badan hukum perusahaan daerah menjadi Badan Usaha Milik Daerah yaitu perusahaan umum daerah atau perusahaan perseroan daerah telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada ketentuan peralihan pasal 402 ayat (2) menjelaskan “BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.” Selain itu pada peraturan pelaksanaannya juga yaitu Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah pada ketentuan peralihan pasal 139 ayat (1) menjelaskan “perusahaan daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD.”

Sesuai dengan amanat peraturan perundangan-undangan tersebut maka perlu adanya perubahan status pada bentuk badan hukum perusahaan-perusahaan daerah menjadi bentuk badan hukum baru Badan Usaha Milik Daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2013 dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 yaitu berupa Perusahaan Umum daerah ataupun Perusahaan Perseroan Daerah. Perubahan status tersebut dilakukan dengan cara mendaftarkan kembali Perusahaan Daerah tersebut dengan mengikuti proses tata cara pendirian BUMD yang telah diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Tata cara pendirian BUMD sendiri tertuang dalam BAB III Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

“bagian pertama pasal 4 menyebutkan:

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

Pada bagian ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah menjelaskan dasar pendirian BUMD

“pada pasal 9 menjelaskan:

- 1) Pendirian BUMD didasarkan pada:
 - a. Kebutuhan Daerah; dan
 - b. Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

- 2) Kebutuhan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikaji melalui studi yang mencakup aspek:
 - a. Pelayanan umum; dan
 - b. Kebutuhan masyarakat.
- 3) Kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya.
- 4) Analisis aspek lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berisi aspek:
 - a. Peraturan perundang-undangan;
 - b. Ketersediaan teknologi; dan
 - c. Ketersediaan sumber daya manusia.
- 5) Kebutuhan Daerah berdasarkan hasil kajian kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hasil kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan bagian dari kebijakan RPJMD.
- 6) Pendanaan untuk kajian kebutuhan Daerah dan kajian kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersumber dari APBD.”

“pada pasal 10 menyatakan.

- 1) Kepala Daerah menyampaikan usulan rencana pendirian BUMD kepada Menteri.
- 2) Usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri:
 - a. Kebutuhan Daerah;
 - b. Analisa kelayakan usaha;
 - c. Ringkasan laporan keuangan Pemerintah Daerah 3 (tiga) tahun terakhir;
 - d. Dokumen Perda tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir; dan
 - e. Dokumen RPJMD.
- 3) Menteri melakukan penilaian atas usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 4) Hasil penilaian Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada gubernur dan bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak usulan rencana pendirian BUMD diterima.
- 5) Berdasarkan hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Daerah dapat Menyusun rancangan Perda yang

mengatur mengenai pendirian BUMD.”

Menurut analisis penulis ketentuan mengenai prosedur perubahan status perusahaan daerah menjadi bentuk BUMD terbaru adalah dengan cara mendaftarkan Kembali perusahaan daerah tersebut dengan mengikuti proses tata cara pendirian BUMD yang telah diatur pada peraturan pemerintah nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, pada penelitian ini penulis memakai nomenklatur “perubahan status” bukan “pendirian” dikarenakan pada permasalahan kali ini perusahaan daerah pada awalnya merupakan bentuk BUMD tetapi setelah adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan adanya perubahan bentuk badan hukum terkait BUMD dan juga perda mengenai perusahaan daerah tersebut belum dicabut maka status perusahaan daerah tersebut masih ada sehingga penulis menekankan pada perubahan status perusahaan daerah yang sudah ada sebelumnya menjadi bentuk BUMD terbaru, bukan pada pendirian perusahaan bentuk BUMD yang masih benar-benar baru akan didirikan.

Pada penelitian yang dilakukan penulis prosedur perubahan status perusahaan daerah menjadi bentuk BUMD terbaru yaitu dengan mengikuti proses pendirian BUMD yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD.³⁰ Peraturan pemerintah tersebut juga merupakan peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

³⁰ Wawancara dengan Kasubag Bantuan Hukum Setda. Kota Makassar, A. Arianto, 29 Desember 2021

tentang pemerintahan daerah. Terkait prosedur pendirian BUMD yang ada pada peraturan pemerintah nomor 54 tahun 2017 sudah sangat jelas dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 karena peraturan pemerintah tersebut memang dibuat untuk menjadi peraturan pelaksana Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 terkait Badan Usaha Milik Daerah.

Dari hasil wawancara penulis juga mendapatkan fakta bahwa pada kota Makassar dari 6 (enam) perusahaan daerah terdapat 2 (dua) perusahaan daerah yang gagal untuk perubahan status menjadi bentuk BUMD terbaru yaitu PD Rumah Pemotongan Hewan dan PD Terminal Makassar Metro, kedua perusahaan daerah tersebut terkendala pada Analisa kelayakan usaha sehingga tidak tercapai kesepakatan agar kedua perusahaan daerah ini untuk menjadi bentuk BUMD terbaru. Pada peraturan pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 pasal 10 dapat dilihat bahwa Analisa kelayakan usaha termasuk dalam rencana pendirian BUMD yang kemudian akan dinilai oleh DPRD sehingga menjadi salah satu syarat bagi perusahaan daerah yang harus dipenuhi untuk bisa diubah menjadi BUMD