

NASKAH AKADEMIK

TENTANG

**PERUSAHAAN DAERAH UMUM SUGIH
MUKTI**

**DI SUSUN OLEH
TIM FAKULTAS HUKUM**



**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURYAKANCANA
CIANJUR
2020**

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah yang telah menolong kami menyelesaikan Naskah Akademik ini dengan penuh kemudahan. Tanpa pertolongan-Nya mungkin kami tidak akan sanggup menyelesaikan dengan baik. shalawat dan salam semoga terlimpah curahkan kepada baginda tercinta yakni Nabi Muhammad SAW.

Naskah akademik ini disusun berdasarkan permintaan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur dengan Judul 'Tentang Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti, Tbk, Naskah Akademik ini di susun berdasarkan metodologi ilmiah.

Naskah akademik ini mencoba mengilustrasikan tentang kebutuhan akan produk hukum daerah khususnya Tentang Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti di Kabupaten Cianjur, mengingat pembentukan rancangan peraturan daerah tersebut, dianggap sangat penting untuk segera di buat naskah akademik yang selanjutnya akan ditindak lanjuti dengan draf rancangan peraturan daerah.

Akhir kata, penulis sangat menyadari naskah akademik ini masih jauh dari sempurna, saran dan kritik membangun dari semua pihak yang berkepentingan untuk sama-sama merealisasikan rancangan peraturan daerah ini sangat diharapkan, untuk meningkatkan pembangunan sistem hukum di Kabupaten Cianjur khususnya dan di Indonesia pada umumnya.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik
- D. Metode Penelitian

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis
- B. Kajian Asas/Norma
- C. Kajian Terhadap Penyelenggaraan
- D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN ATURAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis
- B. Landasan Sosiologis
- C. Landasan Yuridis

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN PERDA

- A. Ketentuan Umum
- B. Materi Yang Akan Diatur
- C. Ketentuan Sanksi
- D. Ketentuan Peralihan

BAB VI PENUTUP

- A. Simpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian.

Konstitusi nasional Indonesia melalui Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dengan seluas-luasnya menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dengan tujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan pemberian isi otonomi yang riil dan luas kepada Daerah, sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 daerah memiliki kewenangan untuk mendirikan perusahaan daerah yaitu semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang. Perusahaan daerah merupakan badan hukum yang pengesahannya dilakukan melalui peraturan daerah, yang bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya.

Keberadaan Perusahaan Daerah memiliki fungsi dan peran ganda sebagai lembaga profit yang diharapkan menghasilkan deviden semaksimal mungkin untuk mendukung pendapatan daerah, sekaligus sebagai lembaga yang memiliki peran sosial yang juga dituntut maksimalisasi peran sosialnya terhadap dinamika pembangunan masyarakat. Kondisi inilah yang kemudian menimbulkan terjadi benturan kepentingan, yang berdampak pada menurunnya kinerja keuangan sehingga fungsinya sebagai salah satu sumber pemasukan daerah tidak tercapai bahkan banyak yang merugi. Selain itu, penurunan kinerja Perusahaan Daerah disebabkan bentuk badan hukumnya, yang mengakibatkan sangat birokratis dan tidak fleksibel khususnya adanya peranan pejabat Pemda yang terlibat langsung dalam manajemen dan berperan sangat dominan dalam pengambilan keputusan, pengawasan, dan penentuan direksi perusahaan. Menelaah pada faktor-faktor

penyebab penurunan peran dan fungsi Perusahaan Daerah tersebut, maka perlu dibuatkan peraturan Daerah Tentang Perusahaan Umum Daerah Sugih Mukti. Selain faktor-faktor di atas, adanya perusahaan daerah tersebut juga sebagai salah satu kesiapan daerah dalam menghadapi perkembangan ekonomi nasional, regional, dan internasional melalui globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas sehingga tercipta prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*principles of good corporate governance*).

B. Identifikasi Masalah.

Berdasarkan uraian sebagaimana disebutkan di atas, maka diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apakah yang melatarbelakangi dilakukannya penyusunan naskah akademik Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti ?.
2. Bagaimanakah landasan filosofis, sosiologis, dan landasan yuridis Perusahaan Daerah Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.

1. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik.

Adapun tujuan penyusunan naskah akademik, adalah untuk mengkaji serta menganalisis tentang :

- a) Faktor-faktor yang melatarbelakangi dilakukannya penyusunan naskah akademik Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti .
- b) landasan filosofis, sosiologis, dan landasan yuridis Perusahaan Daerah Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti .

2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.

Naskah akademik Tentang Perusahaan Daerah Umum ini merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah serta dikaji dalam suatu Peraturan

Daerah sebagai solusi terhadap penurunan kinerja perusahaan daerah serta dalam upaya menghadapi globalisasi ekonomi. Selain itu, kegunaan penyusunan naskah akademik ini sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti

D. Metode Penelitian.

Mengingat penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, maka dalam melakukan penyusunan naskah akademik ini digunakan metode yang berdasarkan metode penelitian hukum. Adapun metode penyusunan naskah akademik Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti, yaitu sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah yuridis normatif, yaitu mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum khususnya kaidah-kaidah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang ada dari peraturan perundang-undangan, serta ketentuan-ketentuan terutama yang berkaitan dengan Tentang Perusahaan Daerah Pasar Niaga Mukti. Dalam penyusunan naskah akademik ini juga meliputi usaha untuk menemukan hukum yang *in concreto* yang tujuannya untuk menemukan hukum yang sesuai dan yang akan diterapkan dalam suatu permasalahan terutama di dalam penelitian tersebut.¹

2. Spesifikasi Penelitian.

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian deskriptif analisis, yaitu memberikan gambaran umum yang menyeluruh dan sistematis mengenai Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti. Gambaran umum tersebut dianalisis dengan bertitik tolak pada peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli, serta praktik pelaksanaan Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti dan pengelolaan perusahaan yang bertujuan

¹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 22.

untuk mencari dan mendapatkan jawaban atas pokok masalah yang akan dibahas lebih lanjut.

3. Jenis dan Sumber Data.

Guna memperoleh data yang mendukung penyusunan naskah akademik ini, maka jenis dan sumber data diperoleh melalui :

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer yang berkaitan dengan penelitian ini, antara lain meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1955 Tentang Pengusutan Penindakan dan Peradilan Tindak pidana Ekonomi.
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1982 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil;
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan persaingan Usaha Tidak Sehat;
6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
7. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan;
8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
9. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
10. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
11. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
12. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah;
13. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan.

14. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan
15. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
16. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah;
18. Peraturan Presiden RI Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat dan Pembelanjaan Toko Modern.
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
20. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
21. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa.
22. Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 56/M.DAG/PER/9/2014 Tentang Pedoman Penataan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
23. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 14 Tahun 2005 Tentang retribusi Pasar.
24. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
25. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 02 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
26. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 03 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Daerah.
27. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 07 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Dan Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kab. Cianjur.

28. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Susunan Perangkat Daerah Kab. Cianjur

- b. Bahan Hukum Sekunder, antara lain berupa tulisan-tulisan ilmiah dari para pakar yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti ataupun yang berkaitan dengan bahan hukum primer, meliputi literatur-literatur, makalah-makalah, jurnal ilmiah, dan hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan Hukum Tersier, antara lain berupa bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Dalam melakukan pengolahan data, dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu :

- a. Penelitian Kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengumpulkan dan mempelajari data sekunder yang berkaitan dengan Perusahaan Daerah .
- b. Penelitian Lapangan (*field Research*), tujuannya mencari data-data lapangan (data primer) yang berkaitan dengan materi penelitian dan berfungsi hanya sebagai pendukung data sekunder.

5. Analisis Data.

Setelah beberapa tahapan dalam penyusunan naskah akademik ini dilalui, maka pada tahap akhir penelitian ini dilakukan analisis data. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, tanpa menggunakan angka-angka dan segala sesuatu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.² Dengan kata lain penelitian tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka, tetapi memahami kebenaran tersebut.³

² Ronny Hanitijo Soemitro, *Ibid.*, hlm. 250.

³ *Ibid.*

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. *Kajian Teoritis.*

1. **Pengertian dan Landasan Hukum Perusahaan Daerah .**

Konsep negara kesejahteraan mengacu pada peran pemerintah yang reponsif dalam mengelola dan mengorganisasikan perekonomian sehingga mampu menjalankan tanggung jawabnya untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.⁴ Negara kesejahteraan menjadi tujuan yang memang harus diupayakan dan diperjuangkan. Negara kesejahteraan bukan hanya suatu upaya mencapai kemakmuran yang diukur dengan indikator-indikator ekonomi, melainkan bagaimana tata kelola kelembagaan dapat menciptakan ekonomi yang memang menghasilkan kesejahteraan rakyat.

Berkaitan dengan negara kesejahteraan, secara normatif landasan sistem ekonomi Indonesia didasarkan pada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 sebagaimana tertuang dalam Bab XIV Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, yang menyatakan bahwa :

- “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, dan

⁴ An An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm. 16-17.

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

Salah satu wujud pelaksanaan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, maka pada tanggal 14 Februari 1962 Presiden Republik Indonesia Soekarno mengesahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, yaitu semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang.

Pendirian Perusahaan Daerah dilakukan dengan pembentukan Peraturan Daerah dan dengan disahkannya Peraturan Daerah tersebut, maka kedudukan Perusahaan Daerah berbentuk badan hukum. Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah tidak memberikan penjelasan arti badan hukum, dan undang-undang tentang badan hukum pun belum ada, oleh karena itu para ahli hukum mencoba memberi rumusan badan hukum sebagaimana disebutkan oleh **Wirdjono Prodjodikoro**, bahwa badan hukum adalah : ”Sekumpulan orang-orang yang dianggap dapat bertindak dalam lalu lintas hukum, yang memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban, serta dapat melalukan perbuatan hukum dengan orang-orang maupun badan hukum lainnya”.⁵

Merujuk pada Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962, sifat, tujuan, dan lapangan usaha Perusahaan Daerah, yaitu sebagai berikut :

- “(1) Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :
- a. memberi jasa.
 - b. menyelenggarakan kemanfaatan umum.
 - c. memupuk pendapatan.
- (2) Tujuan Perusahaan Daerah 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 ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

⁵ Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan, dan Wakaf*, Eresco, Bandung, 1993, hlm. 22.

- (3) Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.
- (4) Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh perusahaan daerah yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan”.

Menurut konsep ilmu hukum maka Badan hukum dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu : (1) Badan hukum publik; dan (2) Badan hukum privat. Di Indonesia kriterium yang dipakai untuk menentukan sesuatu badan hukum termasuk badan hukum publik atau privat, ada 2 (dua) macam :

1. Berdasarkan terjadinya, bahwa :
 - a. Badan hukum privat didirikan oleh perorangan, contohnya : Perseroan Terbatas (PT), Koperasi, Yayasan.
 - b. Badan hukum publik, didirikan oleh pemerintah atau negara, contohnya: Negara RI, Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten/ Kota, Bank-bank Negara (seperti Bank Indonesia).
2. Berdasarkan lapangan kerjanya, bahwa :
 - a. Badan hukum privat, lapangan pekerjaannya untuk kepentingan perorangan.
 - b. Badan hukum publik, lapangan pekerjaannya untuk kepentingan umum.⁶

Apabila Pasal 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 dikaji berdasarkan konsep ilmu hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan terjadinya Perusahaan Daerah termasuk badan hukum publik yang didirikan oleh Pemerintahan Daerah, demikian juga dikaji berdasarkan lapangan kerjanya Perusahaan Daerah termasuk ke dalam badan hukum publik yang lapangan pekerjaannya untuk kepentingan umum.⁷

Perusahaan Daerah dalam mewujudkan tujuannya dapat bekerja sama dengan Perusahaan Negara, koperasi dan swasta, dan jika Perusahaan Daerah

⁶ Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis Telaah Tentang Pelaku Dan Kegiatan Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm. 125-126.

⁷ Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis Telaah Tentang Pelaku ... Ibid.*, hlm. 125-126.

tersebut melakukan hubungan hukum dengan pihak ketiga sepanjang perbuatan yang menyangkut kedudukan badan tersebut sebagai penguasa yang mengatur administrasi negara maka secara ekstern badan hukum publik atau perdata kedudukannya sederajat sebagai para pihak, misalnya dalam hal badan hukum publik sebagai pemberi jasa dan penyelenggara kepentingan umum, perusahaan daerah sebagai badan hukum publik wajib memenuhi kewajibannya atas segala janji (*bedingen*), yang ditentukan dalam kontrak.⁸

2. Modal Perusahaan Daerah.

Berkaitan dengan permodalan, modal Perusahaan Daerah terdiri untuk seluruhnya atau untuk sebagian dari kekayaan Daerah yang dipisahkan. Apabila modal Perusahaan Daerah seluruhnya terdiri dari kekayaan satu daerah yang dipisahkan, tidak terdiri atas saham-saham tetapi jika modal Perusahaan Daerah terdiri atas kekayaan beberapa daerah yang dipisahkan modal perusahaan itu terdiri atas saham-saham. Kemudian, modal Perusahaan Daerah yang untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan terdiri atas saham-saham. Dan Modal Dasar Perseroan Daerah Tersebut sebesar Rp. 5.000.000.000 (lima milyar rupiah).

Saham Perusahaan Daerah terdiri atas saham-saham prioritas yang hanya dapat dimiliki oleh daerah, dan saham-saham biasa yang dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan Undang-undang Indonesia dan yang pesertanya terdiri dari warga negara Indonesia. Besarnya jumlah nominal dari saham-saham prioritas dan saham-saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah. Pembayaran saham-saham dengan "*goodwill*" tidak diperbolehkan. Merujuk pada pendapat H.M.N. Purwosutjipto, *goodwill* merupakan salah satu urusan perusahaan yang termasuk benda bergerak tidak berwujud. Saham-saham dikeluarkan "atas nama", dimana orang yang berhak atas saham tersebut namanya tercantum dalam surat saham tersebut. Saham-saham dapat dipindah-tangankan

⁸ Rudi Prasetyo, *Perkembangan Korporasi dalam Proses Modernisasi dan Penyimpangan-penyimpangannya*, Makalah disampaikan pada seminar Nasional Kejahatan Korporasi di FH-UNDIP, tanggal 23-24 November 1989, hlm. 2.

dengan ketentuan bahwa saham-saham prioritas hanya dapat dipindah-tangankan kepada daerah. Melalui pemindahan tangan tersebut, Kepala Daerah memiliki hak, wewenang, dan kekuasaan sebagai pemegang saham/saham prioritas. Haknya apa, kewajibannya apa. Ketentuan-ketentuan mengenai pendaftaran penggantian, pemindahan, administrasi dan lain-lain yang berhubungan dengan pengeluaran saham diatur dalam peraturan pendirian Perusahaan Daerah.

c. Pengurusan Perusahaan Daerah.

Perusahaan Daerah dipimpin oleh suatu Direksi yang jumlah anggota dan susunannya ditetapkan dalam peraturan pendiriannya. Anggota Direksi adalah warga negara Indonesia yang diangkat untuk waktu selama-lamanya 4 tahun oleh Kepala Daerah, setelah mendengar pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dapat diangkat kembali jika masa waktunya habis.

Guna mencegah terjadinya konflik kepentingan, antara anggota Direksi tidak boleh ada hubungan keluarga sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun garis kesamping termasuk menantu dan ipar, kecuali jika untuk kepentingan perusahaan diizinkan oleh Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Jika sesudah pengangkatan mereka masuk periparan yang terlarang itu, maka untuk dapat melanjutkan jabatannya diperlukan izin Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Selain itu, anggota Direksi tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi langsung atau tidak langsung pada perkumpulan/perusahaan lain yang berusaha dalam lapangan yang bertujuan mencari laba. Demikian juga, anggota Direksi tidak boleh merangkap jabatan lain, kecuali dengan izin Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas. Direksi memiliki kewenangan untuk menentukan kebijaksanaan dalam pimpinan Perusahaan Daerah, mengurus dan menguasai kekayaan Perusahaan Daerah, sesuai dengan tata tertib yang diatur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Direksi.

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

Asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem

hukum yang menjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Beberapa pakar memberikan pengertian asas hukum, seperti Paul Scholten yang menyebutkan bahwa :

“Asas hukum adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya dimana ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.⁹

Kemudian Satjipto Rahardjo, mengartikan asas hukum sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi, sebab melalui asas-asas hukum itulah pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum. Dengan demikian, asas hukum menjadi semacam sumber untuk menghidupi tata hukumnya dengan nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.¹⁰ Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum dan juga memberikan pedoman bagi suatu perilaku. Asas hukum pun menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai ideologis tertib hukum.¹¹

Smits, memberikan pandangannya bahwa asas hukum memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu : *Pertama*, asas-asas hukum memberikan keterjalinan dari aturan-aturan hukum yang tersebar; *Kedua*, asas-asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah baru yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Dari kedua fungsi tersebut, diturunkan fungsi *ketiga*, bahwa asas-asas dalam hal-hal demikian dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian rupa, sehingga dapat dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.¹²

⁹ J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 119-120.

¹⁰ Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988, tanpa halaman.

¹¹ R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht*, Groningen, 1980, hlm. 63.

¹² J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995, hlm. 68-69.

Merujuk pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas menurut hukum (*rechtmatig*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dijalankan. Asas-asas hukum tersebut tidak saja akan berguna sebagai pedoman ketika menghadapi kasus-kasus sulit, tetapi juga dalam hal menerapkan aturan. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memberikan arahan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus berdasarkan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik.

Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Hamid S. Attamimi, bahwa : “Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi : *Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli”.¹³

Sejalan dengan pendapat di atas, menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan

¹³ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115.

perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;

- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu suatu asas bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
- d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu suatu asas bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Adapun asas-asas tersebut yaitu sebagai berikut :
 - 1. Aspek filosofis adalah asas yang terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - 2. Aspek yuridis adalah asas yang terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah;
 - 3. Aspek Sosiologis adalah asas yang terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
- e. Asas hasil guna dan daya guna adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. Asas kejelasan rumusan adalah suatu asas yang menyebutkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Asas keterbukaan adalah suatu asas yang menyebutkan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;
- h. Asas materi muatan adalah suatu asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mengandung asas-asas sebagai berikut :
1. Asas kekeluargaan adalah asas yang mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 2. Asas kenusantaraan adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
 3. Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 4. Asas keadilan adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
 5. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;

6. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
7. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah asas yang menyebutkan bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara;
8. Asas pengayoman adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah harus memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
9. Asas Kemanusiaan adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakikat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
10. Asas Kebangsaan adalah asas yang menyebutkan bahwa materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

Lebih lanjut, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memperkenalkan pula enam asas undang-undang yaitu :

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;

¹⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 47.

- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat; dan
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*).¹⁵

Selain didasarkan pada prinsip-prinsip di atas, Perseroan Terbatas sebagai badan hukum harus dilandaskan pada prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*. *Corporate Governance* adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ BUMN untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas guna mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan *stakeholders* lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai etika. *Stakeholders* adalah pihak-pihak yang memiliki kepentingan dengan perusahaan, baik yang langsung maupun tidak langsung yakni pemegang saham/pemilik modal, komisaris/dewan pengawas/direksi, karyawan, serta pemerintah, kreditur, dan pihak yang berkepentingan lainnya.¹⁶

Adapun prinsip-prinsip *Good Corporate Governance*, yaitu sebagai berikut :

- (1) Tanggung jawab (*responsibility*),

Yaitu perwujudan kewajiban organ perusahaan untuk melaporkan kesesuaian pengelolaan perusahaan dengan pengaturan perundang-undangan yang berlaku, ketertiban umum, kesusilaan dan keberhasilan maupun kegagalannya dalam pencapaian visi, misi, tujuan, dan sasaran perusahaan yang telah ditetapkan, dengan kata lain bukan hanya kewajiban hukum tetapi juga kewajiban sosial, bukan hanya pada normatif tapi juga kode etik.

- (2) Akuntabilitas (*accountability*).

Yaitu kejelasan sistem pertanggungjawaban pengelola perusahaan (*check and balances system*) kejelasan pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab masing-masing organ-organ perusahaan yang diangkat

¹⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi ... Ibid.*, hlm. 47.

¹⁶ Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan Tentang Perseroan Terbatas, Op. Cit.*, hlm. 77.

setelah melalui *fit and proper test*, sehingga pengelolaan perusahaan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

(3) Kewajaran/Keadilan (*fairness*).

Yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, adanya tindakan pengelola perusahaan dalam menempatkan kedudukan para pihak yang setara.

(4) Transparansi (*transparancy*), dan

Keterbukaan terhadap proses pengambilan keputusan, dan penyampaian informasi mengenai segala aspek perusahaan terutama yang berkaitan dengan kepentingan *stakeholders* dan publik secara benar dan tepat waktu.

(5) Independensi (*Indepedency*).

Suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun, terutama pemegang saham mayoritas, yang bertentangan dengan pengaturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat, setiap keputusan diambil berdasarkan objektivitas menghindari konflik kepentingan.¹⁷

C. Latar Belakang Diperlukannya PD Umum Sugih Mukti.

Berdasarkan prinsip desentralisasi dalam Pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar menghendaki agar daerah swatantra yang dibentuk dapat mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, sehubungan dengan itu untuk memberikan kecukupan kemampuan dan kekuatan kepada daerah swatantara, dapat didirikan perusahaan daerah yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah.

Titik berat dari semua kegiatan Perusahaan Daerah selain untuk menambah penghasilan daerah juga harus ditujukan kearah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat guna mewujudkan masyarakat adil dan

¹⁷ Sudaryat, *Hukum Bisnis, Suatu Pengantar*, Jendela Mas Pustaka, Bandung, 2008, hlm. 68.

- Rudi Prasetyo, *Perkembangan Korporasi dalam Proses Modernisasi dan Penyimpangan-penyimpangannya*, Makalah disampaikan pada seminar Nasional Kejahatan Korporasi di FH-UNDIP, tanggal 23-24 November 1989.
- Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan, dan Wakaf*, Eresco, Bandung, 1993.
- R.J. Jue, *Grondbeginselen van het recht*, Groningen, 1980.
- R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, 2001.
- Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan Tentang Perseroan Terbatas*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2006.
- Satjipto Raharjo, *Peranan Dan Kedudukan Asas-asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)*, Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19-20 Oktober 1988.
- Sudaryat, *Hukum Bisnis, Suatu Pengantar*, Jendela Mas Pustaka, Bandung, 2008.
- Sunaryati Hartono, *Beberapa Masalah Transnasional dalam PMA di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1972.
- Sri Redjeki Hartono, *Pengembangan Korporasi Sebagai Pelaku Ekonomi di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya "Pengembangan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14-18 Juli 2003.
- Syahrhan Basah, Sjahrhan Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.
- Todung Mulya Lubis, *Menuju Good Corporate Governance*, diambil dari Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan Tentang Perseroan Terbatas*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2006.
- Winardi, *Persoalan Efek*, Tarsito, Bandung, 1974.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.

- John Downes dan Jordan Iliot Goodman, *Kamus Istilah Keuangan dan Investasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1994.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- Kamus Khusus Pasar Modal dan Uang, Departemen Keuangan RI-Badan Pelaksana Pasar Modal, Jakarta, 1974.
- Lili Radjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Cetakan Kesepuluh, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Lili Rasjidi dan Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Mahfud M.D., *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Makalah Pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN Departemen Hukum Dan HAM, Jakarta, 2006.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional Suatu Uraian Tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1976.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*. LP3ES, Jakarta, tanpa tahun.
- Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis Telaah Tentang Pelaku Dan Kegiatan Ekonomi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982.
- Rochmat Soemitro, *Hukum Perseroan Terbatas, Yayasan, dan Wakaf*, Eresco, Bandung, 1993.

DAFTAR PUSTAKA

- An An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, PT. Alumni, Bandung, 2011.
- Arief B. Sidharta, *Revisi Pemikiran Soediman Kartohadiprodo tentang Pancasila Berkaitan dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional*, Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2009.
- Anita Kamilah, *Fungsi dan Peran Koperasi Usaha Kecil Menengah (KUKM) Dalam Mengembangkan Potensi Ekonomi Jawa Barat*, Jurnal, Universitas Suryakencana, Cianjur, 2016.
- Ali Ridho, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*,
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Cetakan Pertama, FH. UII, Yogyakarta, 2004,
- Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 2004.
- Erman Rajagukguk, *Saham Sebagai Agunan Kredit*, BPHN, Jakarta, 1996.
- G.H. van der Klok, *Tentang Efek dan Perniagaannya*, Jakata, tanpa tahun.
- Hernawati, R.A.S., *Aparat Peradilan Pidana Yang Profesional Dalam Menghadapi Kejahatan Korporasi Di Bidang Telekomunikasi*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2004.
- Harun al-Rasyid, *Hubungan Antara Presiden Dan MPR*, Cetakan Pertama, Pekta Ilmu, Jakarta, 1968.
- Ismail Saleh, *Hukum dan Ekoomi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa oleh Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- J.M. Smits, *Het vertrouwensbeginsel en de contractuele gebondenheid*, diss, RUL 1995, Arnhem, 1995.

dilakukan melalui sarana undang-undang, Peraturan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.

B. Saran.

Guna mewujudkan tujuan dilaksanakannya otonomi daerah, maka pengelolaan keuangan daerah (anggaran) sebaiknya dijalankan dengan menggunakan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Akuntabilitas, yaitu pertanggungjawaban pengelolaan keuangan yang dilakukan pemerintah daerah dapat diakses baik secara vertical maupun horizontal kepada masyarakat.
2. *Value for money*, sebagai jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*, sehingga dapat mewujudkan meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah.
3. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik, sehingga mencegah atau mengurangi kesempatan korupsi.
4. Transparansi atau keterbukaan sehingga kebijakan-kebijakan keuangan daerah dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga dapat menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif, efisien. Akuntabel dan responsip terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Milik Daerah (BUMD) memiliki posisi yang sentral dan fungsinya yang strategis dalam sistem ekonomi menurut Pancasila dan UUD 1945 adalah konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Guna mewujudkan tujuan yang diamanatkan dalam ketentuan pasal tersebut, dibuatkan Perda Perusahaan Daerah, sehingga pengelolaan Perusahaan Daerah dapat dikelola secara professional, dan tidak dicampuri oleh kepentingan-kepentingan aparat pemerintah maupun kepentingan politik.

b. Landasan Sosiologis.

Perusahaan Daerah merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional yang memiliki tugas untuk ikut serta dalam pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, dengan tidak mengutamakan komersial atau keuntungan semata-mata melainkan ditujukan kepada terwujudnya fungsi sosialnya dari pada perusahaan itu untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum yang bersifat nasional serta untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Guna mewujudkan tujuan tersebut Perusahaan Daerah dituntut dapat mengembangkan perannya dalam meningkatkan perekonomian daerah dengan dukungan politik, faktor hukum atau regulasi salah satunya melalui Pembuatan Perda Perusahaan Daerah, dalam rangka peningkatan kinerja, pelayanan kepada masyarakat dan permodalan, memberikan kontribusi bagi perekonomian daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

c. Landasan Yuridis.

Dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun hukum memiliki peran penting melalui fungsinya dari perspektif *social engineering*, sebagaimana dipelopori oleh Roscoe Pound yang di Indonesia dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, dimana hukum harus memegang peranan yang penting bagi sukses tidaknya pelaksanaan pembangunan masyarakat pada umumnya, yang dapat

BAB VI P E N U T U P

A. Kesimpulan.

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, maka berkaitan dengan Naskah Akademik Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti sebagai berikut :

1. Latar belakang diperlukannya Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti.
Titik berat dari semua kegiatan Perusahaan Daerah selain untuk menambah penghasilan daerah juga harus ditujukan kearah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Peningkatan ekonomi regional, nasional, maupun internasional serta kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi pada era globalisasi ini, serta meningkatnya tuntutan masyarakat akan layanan yang cepat, kepastian hukum, serta tuntutan akan pengembangan dunia usaha yang sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sehingga mendesak untuk dibuatkan Naskah Akademik Tentang Perusahaan Daerah Pasar Niaga Mukti. Selain itu, karena Perusahaan Daerah memiliki fungsi dan peran ganda sebagai lembaga profit untuk mendukung pendapatan daerah, sekaligus lembaga yang memiliki peran sosial yang dituntut semaksimal mungkin untuk dinamika pembangunan masyarakat.

2. Landasan Filosofis, Sosisologis, dan Yuridis PD Umum Sugih Mukti.
 - a. Landasan Filosofis.
Menurut Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, sistem ekonomi yang dianut Indonesia mengenal tiga sektor besar yang independen atau lazim disebut dengan istilah “Tiga Pilar Ekonomi” sebagai penggerak roda perekonomian nasional, dimana salah satunya adalah Perusahaan Daerah. Secara filosofis dan konstitusional, Badan Usaha

dengan pemakai tempat usaha untuk melakukan kegiatan usaha dalam jangka waktu tertentu.

B. Materi Naskah Akademik Tentang Perusahaan Daerah Pasar Niaga Mukti.

- Bab I KETENTUAN UMUM
- Bab II PEMBENTUKAN
- Bab III MAKSUD DAN TUJUAN
- Bab IV KEDUDUKAN DAN BIDANG USAHA.
- Bab V PEMBENTUKAN ANAK PERUSAHAAN DAN DIVISI.
- Bab VI KERJASAMA.
- Bab VII MODAL SHAM.
- Bab VIII RUPS.
- Bab IX DIREKSI.
- Bab X DEWAN KOMISARIS
- Bab XI KEPEGAWAIAN.
- Bab XII KETENTUAN PENUTUP.

8. Pegawai adalah karyawan dan karyawan PD Umum Sugih Mukti.
9. Pengawasan adalah seluruh proses kegiatan penilaian terhadap kepengurusan PD Umum Sugih Mukti dengan tujuan agar PD Umum Sugih Mukti melaksanakan fungsinya dengan baik dan berhasil mencapai tujuan yang ditetapkan.
10. Pengurusan adalah kegiatan yang dilakukan direksi dalam upaya mencapai maksud dan tujuan perusahaan
11. Pembubaran adalah pengakhiran PD Umum Sugih Mukti yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
12. Pasar adalah suatu tempat transaksi jual beli barang dan jasa yang dikelola oleh PD Umum Sugih Mukti.
13. Pemakaian tempat usaha adalah setiap orang atau badan yang memperoleh persetujuan dari PD Umum Sugih Mukti untuk menggunakan tempat usaha dan/atau melakukan kegiatan usaha yang dilakukan oleh PD Umum Sugih Mukti.
14. Tempat Usaha adalah sebagian atau seluruh tempat di dalam pasar dan/atau diluar pasar yang dikelola oleh PD Umum Sugih Mukti.
15. Pedagang adalah orang yang melakukan kegiatan transaksi jual beli atau berdagang di dalam pasar.
16. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, lembaga kecuai lembaga sosial bentuk usaha tetap dan atau bentuk badan lainnya.
17. Perjanjian Pemakaian tempat usaha yang selanjutnya disebut perjanjian kontrak atas kesepakatan PD Umum Sugih Mukti

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI NASKAH AKADEMIK TENTANG PERUSAHAAN
DAERAH PASAR NIAGA MUKTI

A. Ketentuan Umum.

Materi muatan yang menjadi substansi Naskah Akademik Tentang Perusahaan Daerah Pasar Niaga Mukti adalah sebagai berikut :

BAB I KETENTUAN UMUM

Di dalam ketentuan umum yang dimuat dalam Pasal 1 dijelaskan mengenai beberapa peristilahan yang dimuat dalam Peraturan Bupati tentang Tentang Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti.

1. Derah Adalah Kabupaten Cianjur
2. Pemerintah Daerah adalah pemerintah Kabupaten Cianjur.
3. Kepala Daerah Adalah Bupati Cianjur.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cianjur.
5. Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti yang selanjutnya disingkat PD Umum Sugih Mukti adalah perusahaan daerah pasar milik pemerintah Kabupaten Cianjur.
6. Direksi adalah organ PD Umum Sugih Mukti yang bertanggung jawab atas kepengurusan PD Umum Sugih Mukti untuk kepentingan dan tujuan PD Umum Sugih Mukti serta mewakili PD Umum Sugih Mukti baik di dalam maupun diluar pengadilan.
7. Badan pengawasan adalah organ PD Umum Sugih Mukti yang bertugas melakukan pengawasan dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan kepengurusan PD Umum Sugih Mukti.

tetapi ada hukum yang mengaturnya. Oleh karena itu, dalam sistem ekonomi Indonesia yang didasarkan pada Undang Undang Dasar 1945 dan Pancasila hukum harus menjadi figure dan ekonomipun tidak boleh meninggalkan hukum.³⁸

³⁸ Ismail Saleh, *Hukum dan Ekonomi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990, hlm. XIV.

mengakibatkan batalnya daya berlaku hukum itu. Sebaliknya, hukum yang lebih tinggi merupakan dasar dan sumber dari hukum yang lebih rendah. Semakin tinggi kedudukan hukum dalam peringkatnya semakin abstrak dan umum sifat norma yang dikandungnya, dan semakin rendah peringkatnya, semakin nyata dan operasional sifat norma yang dikandungnya.³⁶ Norma yang paling tinggi, menduduki puncak piramida disebut Hans Kelsen dengan *Grundnorm* (norma dasar).

Aliran hukum positif murni ini mendapat pengaruh kuat dari aliran pemikiran hukum pendahulunya, yaitu legisme yang berkembang pada abad pertengahan, yang menyamakan hukum dengan undang-undang sebagai pokok pikirannya. Persepsi ini dianut oleh Hans Kelsen, Jellinek, Paul Laband, serta ahli-ahli hukum Jerman lainnya.³⁷ Adapun wujud nyata pengaruh aliran hukum positif murni ini dalam sistem hukum Indonesia dapat terlihat dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, yang kemudian direvisi dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Tahun 2000 No. II/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian dirubah dengan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan terakhir dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Sebagai wujud implementasi dari pandangan-pandangan di atas, ketentuan hukum yang memiliki keterkaitan dengan landasan yudiris perubahan bahan hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas, yaitu Bab XIV Pasal 33 Amandemen Keempat Undang Undang Dasar 1945 yang secara normatif sebagai landasan sistem ekonomi Indonesia. Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 khususnya ayat (1) telah secara jelas memperlihatkan pertautan antara hukum dan ekonomi, sebagaimana ditegaskan dalam kalimat yang berbunyi "... perekonomian disusun ..". Kata disusun menunjukkan sesuatu yang bersifat normatif, sehingga perekonomin tidak diserahkan begitu saja pada kekuatan pasar,

³⁶ Lili Radjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 34-38.

³⁷ Lili Rasjidi dan Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung, 2003 hlm. 21.

“sarana” lebih luas dari “alat” (*a tool*), juga karena apabila konsep pembangunan hukum di Amerika dibandingkan dengan teori hukum pembangunan di Indonesia, terdapat perbedaan pandangan. Dalam penerapan sistem hukum di Indonesia, pengembangan dan pembangunan hukum lebih ditekankan pada pemberlakuan undang-undang dibandingkan dengan yurisprudensi, sedangkan di Amerika kedudukan yurisprudensi jauh lebih penting dari Indonesia.³⁴

Dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun secara berencana hukum harus memegang peranan yang penting bagi sukses tidaknya pelaksanaan pembangunan masyarakat pada umumnya, yang dapat dilakukan melalui sarana undang-undang, dengan pembaharuan sistem hukum melalui proses legislasi yang dilakukan oleh pembuat undang-undang,³⁵ baik yang berbentuk Undang-undang, Peraturan Daerah, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Oleh karena itu, di dalam melakukan raperda tentang Perusahaan Daerah dilandasi dengan aturan hukumnya. Sistem hukum dan sistem ekonomi suatu negara terdapat hubungan hukum yang sangat erat dan mempunyai pengaruh timbal balik. Sebagai negara didasarkan atas hukum, maka dalam mengkaji landasan yuridis yang berkaitan dengan raperda Perusahaan Daerah Pasar Niaga Mukti, dapat dianalisis dari pandangan aliran positivisme hukum yang dipelopori John Austin sebagaimana terlihat jelas dalam Pasal 15 *Algemene Bepaling van Wetgeving* bahwa hakikat hukum adalah perintah penguasa serta mendapat pengaruh dari aliran hukum positif murni, yang dipelopori oleh Hans Kelsen, yang dikenal dengan Teori Jenjang (*Stufenbau Theorie*), yang menyebutkan bahwa sistem hukum hakikatnya merupakan sistem hierarkis yang tersusun dari yang terendah hingga peringkat tertinggi yang berbentuk suatu piramida. Hukum yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah

³⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional Suatu Uraian Tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 1976, hlm. 9-10, dan Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 63.

³⁵ Sunaryati Hartono, *Beberapa Masalah Transnasional dalam PMA di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1972, hlm. 8, dan Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Cetakan Kesepuluh, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 78-79.

juga *the technocrat view of the law*, dengan fokus pembelajarannya adalah sumber-sumber kekuasaan apa yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan teori Marx Weber mengenai hukum dan masyarakat.

3. Perspektif emansipasi masyarakat pada hukum, sebagai tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottoms upview of the law*) yang dapat disebut pula sebagai perspektif konsumen (*consumers perspective of the law*). Pada perspektif ini ditinjau kemungkinan-kemungkinan dan kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat. Guna memahami fungsi hukum dalam perspektif ini, Peters menunjukkan konsepsi yang digunakan oleh Philippe Nonet dan Philip Setznick.³¹

Mengkaji ketiga fungsi hukum di atas, tanpa mengabaikan peran penting dari fungsi-fungsi hukum lainnya, menurut kajian Penulis fungsi hukum yang relevan dalam melakukan perubahan Badan Hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas yaitu fungsi hukum dari perspektif *social engineering*, sebagaimana dipelopori oleh Roscoe Pound salah satu penganut aliran *Sociological Jurisprudence*, dikenal dengan teorinya: "Hukum sebagai alat untuk memperbaharui/merekayasa masyarakat (*Law as a tool of social engineering*)". Menurut Roscoe Pound, hukum harus dapat melindungi kepentingan umum (*public interest*), kepentingan masyarakat (*social interest*), dan kepentingan pribadi (*private interest*), tidak sekadar melestarikan *status quo*.³²

Perspektif *social engineering* dikembangkan pula Mochtar Kusumaatmadja yang dikenal sebagai pelopor Mazhab Unpad melalui Teori Hukum Pembangunan, yang mentransformasi konsep pembangunan hukum dari Amerika yang dipelopori oleh Roscoe Pound. Namun demikian, meskipun Mochtar Kusumaatmadja mengadopsi pandangan Roscoe Pound, tetapi menolak konsepsi mekanis dari konsepsi *law as a tool of social engineering*, dan menggantikan istilah alat (*a tool*) dengan istilah sarana,³³ karena selain pengertian

³¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 10 dan 14.

³² Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, 2004, hlm. 197.

³³ Lili Rasjidi dan Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm.183.

Pada strata terendah, misalnya pelaku ekonomi perorangan dengan kekuatan modal yang relatif terbatas. Pada strata menengah ke atas dijumpai beberapa badan usaha baik yang bukan badan hukum maupun yang mempunyai badan hukum seperti Perusahaan Daerah juga perseroan sebagai korporasi.³⁰

Para pelaku ekonomi dapat mengembangkan diri sesuai dengan perencanaan internal masing-masing institusi, yang dapat melakukan pengembangan dengan dukungan politik, faktor hukum atau regulasi, maupun faktor ekonomi nasional maupun internasional. Guna meningkatkan eksistensi Perusahaan Daerah Kabupaten Cianjur serta dalam rangka peningkatan kinerja, pelayanan kepada masyarakat dan permodalan, memberikan kontribusi bagi perekonomian daerah guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat juga sebagai antisipasi terhadap perkembangan ekonomi nasional, regional dan internasional terutama dalam menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas, Pemerintah Kabupaten Cianjur perlu membentuk Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti, sehingga terwujud prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

C. Landasan Yuridis .

Memahami landasan yuridis Perusahaan Daerah , tidak dapat dilepaskan dari konsep hukum serta fungsi hukum dari masyarakat. Fungsi hukum dalam masyarakat memiliki perbedaan tergantung dari perspektif yang melandasinya. Menurut Antoni A.G. Peters sebagaimana dikutip oleh Ronny Hanitijo terdapat tiga fungsi berlakunya hukum dalam masyarakat, yaitu:

1. Perspektif kontrol sosial dari hukum, yang melakukan peninjauan dari sudut pandang penegak hukum / polisi terhadap hukum (*the policemen view of the law*). Guna memahami fungsi hukum dari perspektif ini digunakan teori Emile Durkheim.
2. Perspektif *social engineering*, yang digunakan oleh para pejabat (*the officials perspective of the law*) dimana yang menjadi perhatiannya adalah apa yang dibuat pejabat/penguasa hukum. Tinjauannya seringkali disebut

³⁰ Sri Redjeki Hartono, *Pengembangan Koperasi Sebagai Pelaku Ekonomi di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya "Pengembangan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14-18 Juli 2003, hlm. 1.

dicapai oleh sistem tersebut. Sistem ini dapat dilihat dari struktur kelembagaan Perusahaan Daerah dan fungsi-fungsinya yang berbeda dengan bentuk-bentuk perusahaan lainnya.

Namun demikian, dalam perkembangan ekonomi yang berjalan demikian cepat, pertumbuhan dan perkembangan Perusahaan Daerah yang diharapkan menjadi profit center bagi pemerintah daerah dan keberadaannya sebagai jantung bagi penggerak kegiatan di segala sektor yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah belum menampakkan wujud dan perannya sebagaimana diharapkan. Sehubungan dengan hal tersebut, pengelolaan Perusahaan Daerah harus dilakukan secara profesional, dengan memisahkan pengelolaan pemerintah Daerah dengan pengelolaan perusahaan daerah sehingga tidak dicampuri oleh kepentingan-kepentingan aparat pemerintah maupun kepentingan politik. Salah satu cara yang dilakukan untuk mewujudkan hal tersebut, maka dibentuk Perusahaan Daerah.

B. Landasan Sosiologis.

Bahwa dalam rangka mengantisipasi perkembangan ekonomi global dan mewujudkan Visi dan Misi Kabupaten Cianjur diadipandang perlu membentuk Badan Usaha Daerah sebagai wadah untuk menciptakan dan mendorong peningkatan daerah sector pariwisata perdagangan pertanian dan perikanan yang berorientasi kepada bisnis dan pelayanan public dan mempunyai daya saing tinggi tingkat nasional dan internasional.

Bahwa badan Usaha Milik Daerah yang akan didirikan bertujuan untuk menjadi perusahaan yang handal, meningkatkan PAD, bersih, transparan, dan menjunjung prinsip tata kelola perusahaan yang baik, menciptakan lapangan kerja serta sebagai pendorong pembangunan di Kabupaten Cianjur. Dan Modal Dasar Perseroan Daerah Tersebut sebesar Rp. 5.000.000.000 (lima milyar rupiah).

Perekonomian nasional pada hakikatnya dilaksanakan oleh para pelaku ekonomi yang mempunyai tujuan komersial, dengan bentuk usaha yang bervariasi yang dikenal dengan istilah badan usaha atau korporasi/perusahaan. Para pelaku ekonomi tersebut sangat bervariasi baik mengenai eksistensinya dalam peraturan perundang-undangan, kegiatan, maupun kedudukan institusinya.

tiga sektor besar yang independen atau lazim disebut dengan istilah “Tiga Pilar Ekonomi” sebagai penggerak roda perekonomian nasional. Ketiga pilar tersebut yaitu sektor negara (sektor Pemerintah/Publik, sering disebut BUMN/BUMD), koperasi, dan sektor swasta yang masing-masing memiliki etika kerja sendiri. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau dikenal dengan perusahaan daerah sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang, yang memiliki tujuan 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.

Secara filosofis dan konstitusional, dari sudut pandang makro posisi sektor Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang sentral dan fungsinya yang strategis dalam sistem ekonomi menurut Pancasila dan UUD 1945 adalah konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

- “(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Apabila Perusahaan Daerah ini dikaji dalam pendekatan struktural fungsional, secara umum perusahaan daerah merupakan sebuah sistem atau kegiatan yang dikelola baik secara perorangan maupun badan usaha baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum bersifat tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan/laba, sebagai tujuan yang ingin

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis.

Dalam sejarah bangsa Indonesia, guna mencapai tujuan pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, sistem perekonomian Indonesia telah mengalami pasang surut dan telah dilaksanakan dua sistem perekonomian yaitu ekonomi liberal dan ekonomi terpimpin.²⁷ Dalam sistem liberalis pengambilan keputusan didistribusikan secara luas kepada individu dengan kebebasan sebesar-besarnya. Kebebasan usaha dan perdagangan melahirkan sistem usaha bebas (*free enterprise system*) yang disebut kapitalisme. Semboyan kaum liberalisme ini "*laissez fair, laissez passer*", yaitu sistem ekonomi akan bekerja sebaik-baiknya tanpa campur tangan kekuasaan pemerintah. Liberalisme ekonomi melahirkan ekonomi pasar bebas. Kemudian, pada sistem sosialis, yaitu suatu sistem ekonomi (dan politik) mempunyai dasar penghapusan milik perseorangan atau pemilikan swasta, digantikan dengan pemilikan publik (kolektivisme) yang melahirkan ekonomi perencanaan terpusat.²⁸

Mubyarto memberikan pendapatnya bahwa lahirnya Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 merupakan "suatu puncak prestasi perkembangan kultural dan intelektual yang dicapai bangsa Indonesia", dalam menentukan sistem perekonomian nasional.²⁹ Sistem perekonomian Indonesia memiliki dua sifat, yaitu sifat nasional dan sifat demokratis. Dalam sistem campuran ini kekuasaan dan kekuasaan berdampingan, di mana sumber-sumber ekonomi termasuk alat-alat produksi dimiliki oleh individu atau kelompok swasta, di samping sumber-sumber tertentu yang dikuasai oleh pemerintah. Menurut Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, sistem ekonomi yang dianut Indonesia mengenal

²⁷ Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*. LP3ES, Jakarta, tanpa tahun, hlm. 7.

²⁸ Anita Kamilah, *Fungsi dan Peran Koperasi Usaha Kecil Menengah (KUKM) Dalam Mengembangkan Potensi Ekonomi Jawa Barat*, Jurnal, Universitas Suryakencana, Cianjur, 2016, hlm. 4.

²⁹ Mubyarto dan Boediono (Editor), *Ekonomi Pancasila*, FE UGM. Yogyakarta, 1981, hlm. 1.

15. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
16. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah;
18. Peraturan Presiden RI Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat dan Pembelanjaan Toko Modern.
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
20. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.
21. Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 42 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pasar Desa.
22. Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor 56/M.DAG/PER/9/2014 Tentang Pedoman Penataan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
23. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 14 Tahun 2005 Tentang retribusi Pasar.
24. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
25. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 02 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
26. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 03 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Daerah.
27. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 07 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Dan Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kab. Cianjur.
28. Peraturan Daerah Kab. Cianjur Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Susunan Perangkat Daerah Kab. Cianjur

Merujuk kembali pada batang tubuh Undang Undang Dasar 1945, ada salah satu asas terpenting yang perlu dipegang dalam usaha pembangunan dan pembinaan hukum ekonomi nasional dan menjadi landasan perubahan badan hukum perusahaan daerah menjadi Perseroan Terbatas adalah Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, dimana perekonomian Indonesia berdasar atas asas demokrasi ekonomi yang mendahulukan tercapainya kemakmuran rakyat.

Selain itu, beberapa ketentuan yang memiliki keterkaitan dengan perubahan badan hukum Perusahaan Daerah adalah :

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1955 Tentang Pengusutan Penindakan dan Peradilan Tindak pidana Ekonomi.
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1982 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil;
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan persaingan Usaha Tidak Sehat;
6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
7. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan;
8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
9. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
10. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
11. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
12. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah;
13. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan.
14. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan.

Selain itu, pembangunan sistem hukum Indonesia mendapat pengaruh dari aliran hukum positif murni, yang dipelopori oleh Hans Kelsen, yang dikenal dengan Teori Jenjang (*Stufenbau Theorie*), yang menyebutkan bahwa sistem hukum hakikatnya merupakan sistem hierarkis yang tersusun dari yang terendah hingga peringkat tertinggi yang berbentuk suatu piramida. Hukum yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan dari hukum yang lebih rendah mengakibatkan batalnya daya berlaku hukum itu. Sebaliknya, hukum yang lebih tinggi merupakan dasar dan sumber dari hukum yang lebih rendah. Semakin tinggi kedudukan hukum dalam peringkatnya semakin abstrak dan umum sifat norma yang dikandungnya, dan semakin rendah peringkatnya, semakin nyata dan operasional sifat norma yang dikandungnya.²⁴ Norma yang paling tinggi, menduduki puncak piramida disebut Hans Kelsen dengan *Grundnorm* (norma dasar). Sebagai asas negara, Pancasila dapat dikatakan sebagai dasar Idiologi Negara, dan secara yuridis Pancasila adalah pokok kaidah negara yang fundamental.²⁵

Cita hukum bangsa Indonesia berakar dalam Pancasila yang oleh para Pendiri Negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan kefilosofatan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana dirumuskan dalam Undang Undang Dasar 1945. Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dan Tuhan, manusia dengan sesama manusia, serta manusia dengan alam semesta, yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta. Cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan negara dan nilai-nilai dasar yang tercantum dalam Pembukaan, Batang Tubuh, serta Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.²⁶

²⁴ Lili Radjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 34-38.

²⁵ Arief B. Sidharta, *Revisi Pemikiran Soediman Kartohadiprodo tentang Pancasila Berkaitan dengan Pengembangan Sistem Hukum Nasional*, Dies Natalis ke-51 Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2009, hlm. 20.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 34.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN YANG MEMILIKI KETERKAITAN

Dalam mengkaji badan hukum Perusahaan Daerah pisau analisisnya bertitik tolak pada konsep negara hukum, karena teori negara hukum menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin kepastian hukum. Secara normatif ditegaskan dalam batang tubuh konstitusi Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 Amandemen Ketiga yang menyebutkan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”,²¹ dan konsep negara hukum yang dianut Indonesia adalah konsep negara hukum modern/negara kesejahteraan (*welfare state*) dimana pemerintah turut campur secara aktif dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur baik spiritual maupun materiil berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, sehingga disebut negara hukum Pancasila.²² Pada konsep negara hukum sebagai cita hukum (*rechts idee*) Indonesia, terkandung prinsip kepastian hukum yang ada baik dalam konsep *rechtsstaat* dan prinsip keadilan yang ada dalam konsep *rule of law*.²³

Pembangunan sistem hukum Indonesia banyak mendapatkan pengaruh dari pandangan aliran positivisme hukum yang dipelopori John Austin sebagaimana terlihat jelas dalam Pasal 15 *Algemene Bepaling van Wetgeving* bahwa hakikat hukum adalah perintah penguasa yang wujud implementasinya terlihat dari pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dalam rangka pemberian isi otonomi yang riil dan luas kepada daerah-daerah dengan mengingat kemampuan daerah masing-masing.

²¹ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Cetakan Pertama, FH. UII, Yogyakarta, 2004, hlm. 54; dan Harun al-Rasyid, *Hubungan Antara Presiden Dan MPR*, Cetakan Pertama, Pekta Ilmu, Jakarta, 1968, hlm. 10.

²² Sjahran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 11.

²³ Mahfud M.D., *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Makalah Pada Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN Departemen Hukum Dan HAM, Jakarta, 2006, hlm. 26.

adalah pembagian tugas dan dengan demikian badan hukum mempunyai organisasi yang teratur.²⁰

²⁰ Ali Ridho, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf, Ibid.*, hlm. 56-57; dan Chaidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 18-19.

Tujuan dapat bersifat ideal maupun komersil, yang merupakan tujuan tersendiri dari badan hukum, bukan merupakan tujuan dari satu atau beberapa orang (anggota).

Oleh karena badan hukum hanya dapat bertindak melalui perantara organnya, sehingga tujuan yang hendak diwujudkan badan hukum tersebut disebutkan secara tegas dan jelas. Hal ini penting baik untuk organ itu sendiri, maupun pihak ketiga dalam hubungannya badan hukum itu dengan dunia luar. Ketegasan itu memudahkan pemisahan apakah organ bertindak dalam batas-batas kewenangannya ataukah di luarnya. Kemudian, bagi bangsa Indonesia yang berfalsafah Pancasila, maka tujuan badan hukum tersebut dibatasi untuk tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, serta ketertiban umum.¹⁹

c. Mempunyai kepentingan sendiri.

Kepentingan tersebut tidak lain merupakan hak-hak subjektif sebagai akibat dari peristiwa-peristiwa hukum yang dilindungi oleh hukum. Oleh sebab itu, badan hukum yang mempunyai kepentingan sendiri itu, dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya itu terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukumnya.

d. Adanya organisasi yang teratur.

Badan hukum merupakan suatu konstruksi hukum, dimana dalam pergaulan hukum, badan hukum diterima sebagai *persoon* di samping manusia. Badan hukum yang merupakan satu kesatuan sendiri yang hanya dapat bertindak hukum melalui organnya, dibentuk oleh manusia, merupakan badan yang mempunyai anggota (korporasi) atau badan yang tidak mempunyai anggota seperti yayasan. Sampai sejauhmana organ yang terdiri dari manusia itu dapat bertindak hukum sebagai perwakilan dari badan hukum dan dengan jalan bagaimana manusia-manusia yang duduk dalam organ dipilih dan diganti, atau hal-hal lain berkaitan dengan badan hukum tersebut, diatur oleh anggaran dasar dan peraturan atau keputusan rapat anggota yang tidak lain

¹⁹ R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf, Op. Cit.*, hlm. 47.

Sejalan dengan pandangan tersebut, maka untuk mendukung perusahaan daerah dalam mewujudkan peran dan fungsinya. Guna melihat implikasi Perusahaan Daerah, akan dilakukan pembatasan pengkajian khususnya di bidang-bidang sebagai berikut : (1) Konsep perusahaan; (2) Modal; (3) Organ perusahaan.

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, bahwa kedudukan Perusahaan Daerah sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya Peraturan Daerah, dengan memenuhi syarat-syarat di bawah ini:

a. Adanya harta kekayaan yang terpisah.

Harta tersebut merupakan perbuatan pemisahan dari seseorang sebagai pemasukannya sebagai suatu anggota, yang diperlukan untuk mengejar suatu tujuan tertentu dalam hubungan hukumnya.

Harta kekayaan tersebut, menjadi objek tuntutan tersendiri dari pihak ketiga yang mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum tersebut, oleh karena itu badan hukum tersebut mempunyai pertanggungjawaban sendiri yang terpisah dari harta kekayaan pribadi para anggotanya.

Kekayaan yang terpisah itu membawa akibat :

- 1) Kreditur pribadi para anggotanya tidak mempunyai hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum itu.
- 2) Para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang dari badan hukum terhadap pihak ketiga.
- 3) Kompensasi antara hutang pribadi dan hutang badan hukum tidak diperkenankan.
- 4) Hubungan hukum, baik persetujuan maupun proses-proses antara anggota dan badan hukum mungkin saja seperti hanya antara badan hukum dengan pihak ketiga.
- 5) Pada kepailitan, hanya para kreditur badan hukum dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah itu.

b. Mempunyai tujuan tertentu.

dapat bekerja secara erat dalam pembentukan Komunitas ASEAN pada tahun 2020. Selanjutnya, pada KTT ASEAN ke-12, para pemimpin ASEAN menegaskan komitmen yang kuat untuk mempercepat pembentukan Komunitas ASEAN pada tahun 2015 sejalan dengan Visi ASEAN 2020 dan *Bali Concord II*, serta menandatangani *Cebu Declaration on Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015*. Secara khusus para pemimpin sepakat untuk mempercepat pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN pada tahun 2015 dan mentransformasikan ASEAN menjadi suatu kawasan dimana terdapat aliran barang, jasa, investasi, dan tenaga kerja terampil, serta aliran modal yang lebih bebas.

Sebagai konsekuensinya, Indonesia baik sebagai anggota GATT/WTO maupun sebagai anggota ASEAN, memiliki kewajiban memenuhi dan melaksanakan komitmen seluruh isi kesepakatan-kesepakatannya serta menyelaraskan aturan-aturan hukum nasionalnya bukan hanya di tingkat pusat tetapi juga di tingkat daerah. Demikian juga, mau tidak mau, suka tidak suka serta siap tidak siap Indonesia termasuk pemerintah daerah harus siap menghadapi globalisasi untuk mendapatkan peluang bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

D. Dampak Adanya Perusahaan Daerah Umum Sugih Mukti.

Mengkaji dampak Perusahaan Daerah tidak dapat dilepaskan dari hukum, karena dalam dalam pembangunan ekonomi, hukum menjadi fondasi ekonomi dan sebaliknya ekonomi juga tidak boleh meninggalkan hukum,¹⁸ sehingga dalam suatu negara antara sistem hukum dan sistem ekonomi terdapat hubungan hukum yang sangat erat dan mempunyai pengaruh timbal balik. Pembaharuan-pembaharuan dasar serta pemikiran di bidang ekonomi ikut mengubah dan menentukan dasar-dasar sistem hukum yang bersangkutan, sehingga penegakkan asas-asas hukum yang sesuai akan memperlancar terbentuknya struktur ekonomi yang dikehendaki. Sebaliknya, penegakkan asas-asas hukum yang tidak sesuai akan menghambat terciptanya struktur ekonomi yang dicita-citakan.

¹⁸ Ismail Saleh, *Hukum dan Ekonomi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990, hlm. XIV.

makmur. Selaras dengan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, maka cabang produksi yang penting dan yang vital bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah diusahakan oleh Perusahaan Daerah dengan modal seluruhnya adalah modal Daerah.

Peningkatan ekonomi regional, nasional, maupun internasional serta kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi pada era globalisasi ini, serta meningkatnya tuntutan masyarakat akan layanan yang cepat, kepastian hukum, serta tuntutan akan pengembangan dunia usaha yang sesuai dengan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*), maka keberadaan Perusahaan Daerah yang memiliki fungsi dan peran ganda sebagai lembaga profit untuk mendukung pendapatan daerah, sekaligus sebagai lembaga yang memiliki peran sosial yang juga dituntut maksimalisasi peran sosialnya terhadap dinamika pembangunan masyarakat, mendesak untuk dilakukan perubahan status badan hukumnya dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas.

Indonesia sebagai bagian masyarakat dunia melalui ratifikasi dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 mengenai pengesahan terhadap *Agreement Establishing The World Trade Organization* memiliki konsekuensi hukum bahwa secara makro seluruh isi Perjanjian Putaran Uruguay beserta lampiran-lampirannya berpengaruh luas terhadap sistem hukum ekonomi nasional. Dalam perkembangannya dinamika kerjasama kawasan ASEAN tidak dapat dilepaskan pula dari pengaruh besar globalisasi khususnya globalisasi ekonomi. Oleh karena itu, pada KTT ASEAN di Kuala Lumpur bulan Desember 1997 para pemimpin ASEAN memutuskan untuk mentransformasikan ASEAN menjadi kawasan yang stabil, makmur, berdaya saing tinggi dengan tingkat pembangunan ekonomi yang merata serta mengurangi kesenjangan sosial ekonomi dan kemiskinan. Pada KTT ASEAN di Bali Oktober 2003, para pemimpin ASEAN mendeklarasikan bahwa Komunitas Ekonomi ASEAN (KEA) merupakan tujuan integrasi ekonomi regional (*Bali Concord II*) pada tahun 2020. Selain KEA, Komunitas Keamanan ASEAN dan Komunitas Sosial Budaya ASEAN merupakan dua pilar integral lain dari Komunitas ASEAN yang akan dibentuk. Ketiga pilar tersebut diharapkan