

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PEMBENTUKAN BADAN USAHA MILIK DAERAH
PENGELOLA BANDARA INTERNASIONAL JAWA BARAT
DAN KERTAJATI *AEROCITY*

PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT
TAHUN 2013

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke Hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas terselesainya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*.

Salah satu kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi regional adalah memberikan otonomi kepada Daerah untuk menyelenggarakan program-program pembangunan regional, sehingga seluruh pertanggungjawaban, pengelolaan dan pembiayaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Namun demikian di era otonomi Daerah, pembangunan ekonomi di Daerah tidak hanya berasal dari program pembangunan regional yang merupakan manifestasi dari asas desentralisasi, tapi juga berasal dari program sektoral yang merupakan perwujudan asas dekonsentrasi. Kedua program pembangunan tersebut harus dijalankan secara bersama-sama oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka menjembatani kesenjangan kemajuan pembangunan ekonomi antardaerah, karena sampai saat ini program sektoral masih mendominasi program regional, sehingga otonomi Daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab belum terwujud sepenuhnya.

Ketimpangan antardaerah terjadi karena struktur ekonomi yang berbeda, dimana sektor dominan yang tumbuh cepat dapat mendorong sektor-sektor lain, dan pada gilirannya berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi Daerah. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan berpengaruh juga terhadap besarnya kontribusinya pada PDRB Provinsi.

Ketidakseimbangan dalam perekonomian antardaerah menyangkut pola dan arah investasi serta prioritas alokasinya di antara berbagai daerah dalam wilayah Provinsi, khususnya yang menyangkut investasi dalam sumberdaya manusia dan investasi dalam prasarana fisik. Kondisi ini pada gilirannya akan berpengaruh pada tingkat pertumbuhan ekonomi dan tingkat pendapatan perkapita antardaerah di suatu wilayah, sehingga kecenderungan terjadinya perbedaan dan ketimpangan pada pola laju pertumbuhan dan pendapatan perkapita antarberbagai kawasan dalam suatu daerah dalam satu Provinsi dapat teratasi.

Dalam konteks tersebut, pembangunan dan pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dan Kertajati *Aerocity* merupakan salah satu solusi

untuk mengatasi ketimpangan antardaerah di Jawa Barat dan sekaligus merupakan upaya untuk meningkatkan “daya saing” melalui pengembangan kawasan.

Untuk melakukan kegiatan tersebut, perlu adanya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang didukung oleh personil profesional yang berpengalaman dalam pengembangan bandar udara internasional dan melakukan penataan kawasan penunjang di sekitarnya.

BUMD tersebut bertugas untuk mengakselerasi pembangunan Kertajati *Aerocity* melalui pengembangan kegiatan perekonomian yang terintegrasi dalam suatu kawasan dengan melakukan perencanaan, pembangunan, pengoperasian, dan pembinaan bisnis sehingga meningkatkan daya saing kawasan, menarik investasi, mengembangkan industri dan perdagangan, perluasan lapangan kerja, peningkatan pendapatan perkapita, PDRB, produktivitas, dan ekspor, pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.

BUMD tersebut akan dapat bekerja secara berdayaguna dan berhasilguna, mencapai sasaran dan tujuan, apabila didukung oleh aspek legal yang dapat menjamin konsistensi kerja yang tinggi, melakukan koordinasi dengan berbagai lembaga/instansi dan pihak terkait, serta dapat bekerja secara berkesinambungan dalam jangka pendek, menengah, dan jangka panjang.

Pembentukan BUMD tersebut telah diamanatkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembangunan dan Pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*.

Berkaitan dengan hal tersebut, perlu adanya pengaturan yang holistik dan mencerminkan sinergitas, harmonisasi dan keterpaduan segenap kegiatan pembentukan BUMD, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat.

Naskah Akademik ini terdiri dari Bab I Pendahuluan, yang memuat latar belakang, identifikasi masalah dan kegunaan serta metode penelitian; Bab II Kajian Teoretik dan Praktik Empiris; Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait; Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis; Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah; dan Bab VI Penutup, yang memuat Kesimpulan dan Saran, serta Lampiran, yang memuat Naskah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*.

Naskah Akademik ini merupakan acuan dan pedoman dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

TIM PENYUSUN

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	.....	2
DAFTAR ISI	.....	5
BAB I PENDAHULUAN	.....	7
1.1. Latar Belakang Masalah	.....	7
1.2. Identifikasi Masalah	.....	10
1.3. Tujuan dan Kegunaan	.....	10
1.4. Metode	.....	10
BAB II KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS	.....	13
2.1. Kajian Teoretik	.....	13
2.2. Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma	.....	18
2.3. Praktik Empiris	.....	20
2.4. Pendirian Perseroan Terbatas	.....	24
2.5. Prospek Pengembangan BUMD	.....	31
2.6. Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	.....	35
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	.....	41
3.1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	.....	41
3.2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	.....	49
3.3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	.....	55
3.4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	.....	63
3.5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	.....	67
3.6. Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan	.....	70
3.7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	.....	71
3.8. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembangunan dan Pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat Dan Kertajati <i>Aerocity</i>	.....	77
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	....	79
4.1. Landasan Filosofis	.....	79
4.2. Landasan Sosiologis	.....	79
4.3. Landasan Yuridis	.....	81

BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN RAPERDA	.....	83
	5.1. Jangkauan	.....	83
	5.2. Arah Pengaturan	.....	83
	5.3. Ruang Lingkup	.....	83
	5.4. Materi Muatan	.....	83
BAB VI	PENUTUP	.....	96
	5.1. Kesimpulan	.....	96
	5.2. Saran	.....	96
	DAFTAR PUSTAKA	.....	97
LAMPIRAN :	RAPERDA TENTANG PEMBENTUKAN BADAN USAHA MILIK NEGARA PENGELOLA BANDARA INTERNASIONAL JAWA BARAT DAN KERTAJATI <i>AEROCITY</i>		

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Wilayah Provinsi Jawa Barat mempunyai posisi yang menguntungkan dan strategis bagi pertumbuhan kehidupan perekonomian yang dinamis, karena selain letak geografisnya yang berbatasan langsung dan merupakan kawasan perlintasan dengan wilayah provinsi lain seperti DKI Jakarta, Banten, dan Jawa Tengah; juga mempunyai daya dukung potensial berupa kekayaan alam yang berlimpah dan kondisi alam yang kondusif, serta produktifnya populasi penduduk dengan status sosial ekonomi menengah ke atas yang secara signifikan telah mendorong lajunya tingkat percepatan pertumbuhan perekonomian dan industri. Kondisi tersebut, antara lain dipengaruhi pula oleh kecenderungan pergerakan barang dan jasa serta mobilitas penduduk yang cukup tinggi; baik dalam lingkup Pulau Jawa maupun lingkup nasional, regional, dan internasional.

Pergerakan barang dan jasa serta mobilitas penduduk yang cukup tinggi dari luar menuju ke Jawa Barat maupun dari Jawa Barat menuju ke luar baik dalam lingkup nasional dan regional (Asia dan Australia), memerlukan upaya pemecahannya. Suatu hal yang menjadi kendala dalam hal ini, adalah bagaimana kecenderungan pergerakan orang (penumpang), barang dan jasa serta mobilitas penduduk yang cukup tinggi di wilayah Provinsi Jawa Barat tersebut dapat lebih didukung oleh prasarana dan sarana transportasi yang memadai dan menguntungkan.

Permasalahan transportasi ini disinyalir menjadi kendala yang dihadapi oleh kalangan masyarakat pengguna dan penyedia sarana transportasi, khususnya untuk transportasi udara, baik pengangkut barang/kargo maupun penumpang pada umumnya. Hal ini dikarenakan selain terbatasnya prasarana jalan di wilayah Jawa Barat yang mampu dilalui kendaraan pengangkut barang (angkutan ringan dan berat/peti kemas) dengan cepat dan aman, juga sangat terbatasnya lingkup jangkauan pergerakan yang dapat dicapai.

Khususnya untuk pergerakan pengiriman barang/kargo jarak jauh dari wilayah Provinsi Jawa Barat ke wilayah lainnya atau sebaliknya; baik dalam lingkup nasional, regional (Asia dan Australia) maupun internasional, secara teknis selama ini harus melalui dan menggunakan fasilitas pelabuhan dan bandar udara di provinsi dan negara lain (seperti Tanjung Priok, Batam, dan Singapura). Hal ini mengakibatkan

perlu waktu yang relatif lama serta biaya dan risiko yang relatif tinggi, yang pada gilirannya berdampak pada penurunan kualitas dan menambah biaya ekonomi tinggi yang akan dibebankan pada harga barang dan/atau jasa.

Kondisi yang tidak kondusif ini tidak dapat dipungkiri oleh pengguna jasa transportasi, untuk dapat mengirim angkutan barang/kargo jarak jauh, mengingat fasilitas yang tersedia di Jawa Barat untuk angkutan kargo melalui Terminal Peti Kemas Gedebage dan Bandara Hussein Sastranegara di Bandung yang masih sangat terbatas kemampuan dan jangkauan jarak jelajah pengirimannya.

Pergerakan orang (penumpang), barang dan jasa serta mobilitas penduduk yang cukup tinggi dari luar menuju ke Jawa Barat maupun dari Jawa Barat menuju ke luar, antara lain dipicu pula oleh gerak laju globalisasi yang melanda dunia yang ditandai oleh lenyapnya sekat-sekat pembatas wilayah territorial suatu Negara. Sebagai salah satu tuntutan dalam meningkatkan interaksi dan intensitas di antara Negara-negara di dunia, pembangunan Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) dan Kertajati *Aerocity* menjadi sangat penting.

Pembangunan Kertajati *Aerocity* pada dasarnya tidak saja diarahkan untuk pembangunan BIJB semata-mata. Keberadaan BIJB harus terintegrasi dengan pembangunan Kertajati *Aerocity*, yaitu suatu kawasan yang meliputi bandara internasional, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perdagangan, jasa, perhotelan, dan kawasan penunjang lainnya.

Oleh karenanya urgensi kehadiran BIJB berikut Kertajati *Aerocity* merupakan kebutuhan aksesibilitas pembangunan Jawa Barat yang dapat mendorong akselerasi pembangunan di Jawa Barat. Di masa mendatang Jawa Barat yang berpenduduk 49 juta jiwa akan menjadi pintu gerbang pembangunan, dan BIJB diarahkan sebagai bandar udara umum yang penyelenggaraannya didasarkan pada regulasi tentang Penyelenggaraan Bandara Umum.

Dipilihnya Kertajati di Kabupaten Majalengka sebagai lokasi BIJB dan *Aerocity*, selain didukung oleh wacana kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam struktur perencanaan ruang yang menetapkan arah pengembangan pembangunan ke timur yaitu menuju ke Pusat Kegiatan Nasional (PKN) Cirebon, adalah juga karena kondisi sekitar Kertajati Kabupaten Majalengka yang berpeluang untuk dapat dikembangkan sebagai lokasi bandar udara penumpang komersial/kargo terpadu. sebagai Bandar udara kargo untuk berbagai produk, yang akan menopang pertumbuhan eksport-import, disamping juga akan memacu pertumbuhan wilayah sekitarnya seperti Cirebon, Indramayu dan Kuningan.

Selain itu, lokasi Kabupaten Majalengka berada pada posisi yang strategis di tengah-tengah lalulintas koridor transportasi barang dan jasa dari Kawasan Industri Jabotabek, Cirebon (Pantura), Bandung, dan Priangan Timur; sehingga mudah dicapai dari semua penjuru wilayah Jawa Barat.

Wilayah Kabupaten Majalengka merupakan salah satu wilayah potensial di Jawa Barat yang masih belum begitu berkembang dibandingkan wilayah lainnya serta belum cukup tergali dan termanfaatkan potensi daerahnya; namun jika dikelola dengan pembangunan yang terarah dan terkendali, wilayah ini sangat berpeluang untuk dapat dikembangkan menjadi kota besar dan bersaing dengan kemajuan kota-kota lainnya di Pulau Jawa. Oleh sebab itu, pembangunan bandar udara umum yang berstandar internasional di wilayah Kabupaten Majalengka, dapat menjadi faktor pendorong yang bersifat *multiplier-effect* bagi percepatan pertumbuhan ekonomi, industri, jasa, pariwisata, dan sektor pembangunan lainnya di wilayah tersebut dan wilayah sekitarnya; dan sekaligus merupakan upaya untuk meningkatkan "daya saing" melalui pengembangan kawasan.

Untuk melakukan kegiatan tersebut, perlu adanya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang didukung oleh personil profesional yang berpengalaman dalam pengembangan bandar udara internasional dan melakukan penataan kawasan penunjang di sekitarnya.

BUMD tersebut bertugas untuk mengakselerasi pembangunan Kertajati *Aerocity* melalui pengembangan kegiatan perekonomian yang terintegrasi dalam suatu kawasan dengan melakukan perencanaan, pembangunan, pengoperasian, dan pembinaan bisnis sehingga meningkatkan daya saing kawasan, menarik investasi, mengembangkan industri dan perdagangan, perluasan lapangan kerja, peningkatan pendapatan perkapita, PDRB, produktivitas, dan ekspor, pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.

BUMD tersebut akan dapat bekerja secara berdayaguna dan berhasilguna, mencapai sasaran dan tujuan, apabila didukung oleh aspek legal yang dapat menjamin konsistensi kerja yang tinggi, melakukan koordinasi dengan berbagai lembaga/instansi dan pihak terkait, serta dapat bekerja secara berkesinambungan dalam jangka pendek, menengah, dan jangka panjang.

Pembentukan BUMD tersebut telah diamanatkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembangunan dan Pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*.

Berkaitan dengan hal tersebut, perlu adanya pengaturan yang holistik dan mencerminkan sinergitas, harmonisasi dan keterpaduan segenap kegiatan pembentukan BUMD, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat.

1.2. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang tersebut, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

- a. Permasalahan apa yang dihadapi dalam pembentukan BUMD yang berkaitan dengan pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity*?
- b. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?
- c. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah?
- d. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas dari aspek hukum, mengenai tahapan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam membentuk BUMD yang bergerak di bidang pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity*, sesuai amanat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 maupun Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas serta peraturan perundang-undangan mengenai kebandarudaraan. Naskah Akademik ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam penyusunan dan pembahasan Raperda, sebagai penguatan dari aspek hukum yang kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

1.4. Metode

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang telah diuraikan, maka penelitian difokuskan pada pengkajian bahan-bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, terutama mengenai kewenangan Pemerintah Daerah, BUMD, Perseroan Terbatas dan kebandarudaraan.

Untuk itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu meneliti hukum sebagai norma positif dengan menggunakan cara berpikir deduktif dan berdasarkan pada kebenaran koheren dimana kebenaran dalam penelitian sudah dinyatakan kredibel tanpa harus melalui proses pengujian atau verifikasi. Disamping itu, dilakukan pula penelitian sosiologis agar penelitian bernilai komprehensif, karena penelitian yang dilakukan memerlukan dukungan data, sehingga harus dilakukan pendekatan kemasyarakatan.

Dipilihnya metode penelitian hukum normatif berdasarkan pertimbangan bahwa tujuan penelitian adalah menggambarkan objek yang diteliti. Sebagai pendukung, digunakan pendekatan sosiologi hukum dan perbandingan hukum. Digunakannya pendekatan ini, mengingat ketentuan mengenai pembentukan BUMD di bidang kebandarudaraan tidak dapat dilepaskan dari perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Disamping itu, penelitian ini tidak bisa terlepas dari sudut pandang analisis hukum, artinya dielaborasi apa yang seharusnya diatur dalam produk hukum daerah; serta ruang lingkup kebebasan bertindak secara mandiri oleh Pemerintah Daerah.

Dengan dilakukannya analisis hukum, akan dapat diperoleh kepastian terkandungnya elemen positivitas, koherensi dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga tetap berada dalam koridor kewenangan Pemerintah Daerah. Sedangkan sejarah hukum penting dalam penelitian ini karena dalam sejarah hukum dapat diketahui perkembangan sistem hukum sebagai keseluruhan serta perkembangan institusi hukum dan kaidah hukum individual tertentu dalam sistem hukum, sehingga diperoleh pemahaman yang baik tentang hukum yang berlaku pada masa sekarang dan yang dibutuhkan di masa depan.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis sehingga dapat ditemukan alasan yang rasional mengenai implikasi hukum dari kekeliruan prosedur pembentukan BUMD, baik terhadap BUMD bentukan tersebutn maupun Pemerintah Daerah sebagai Pendiri sekaligus Pemilik BUMD tersebut.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, berupa :

- a. Sumber hukum formal, yaitu : peraturan perundang-undangan dan doktrin.
- b. Sumber hukum materiil, yaitu : sumber hukum historis, sumber hukum sosiologis, dan sumber hukum filosofis.

Data yang terkumpul, selanjutnya diolah melalui tahap pemeriksaan (*editing*), penandaan (*coding*), penyusunan (*reconstructing*) dan sistematisasi berdasarkan pokok bahasan dan subpokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah.

Dari hasil pengolahan data tersebut, dianalisis secara kualitatif dan kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan, kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

BAB II

KAJIAN TEORETIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoretik

Wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah adalah pembentukan BUMD. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan : "Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan".

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998, bentuk hukum BUMD adalah Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas. Dalam hal ini, BUMD yang akan dibentuk berbentuk Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa Perseroan Terbatas merupakan badan hukum (*rechtspersoon*) dan lembaga yang mandiri. Sebagai badan hukum, Perseroan Terbatas dapat melakukan perbuatan hukum melalui organnya, yang mewakili Perseroan Terbatas serta bertindak untuk dan atas nama Perseroan Terbatas.

Akibat dari kedudukan Perseroan Terbatas sebagai badan hukum, maka Perseroan Terbatas memiliki kemampuan badan hukum (*rechtsbekwaamheid*). Dalam lapangan hukum kekayaan (*vermogensrecht*), pada dasarnya badan hukum sepenuhnya sama dengan orang, sehingga selain dengan tegas sebagai dikecualikan, badan hukum mempunyai kemampuan dalam hukum perikatan dan kebendaan.

Badan hukum mampu melakukan hubungan-hubungan hukum atau mengadakan perjanjian-perjanjian baik tertulis maupun tidak tertulis dengan pihak ketiga, mempunyai hak-hak perdata baik atas benda-benda bergerak dan tidak bergerak, benda-benda berwujud ataupun tidak berwujud¹.

Secara umum, Perseroan Terbatas memiliki ciri-ciri sebagai badan hukum perdata seperti Perkumpulan (*vereniging*) yang diatur dalam Pasal 1653 KUH Perdata, Koperasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 dan Yayasan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Jo. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004, yaitu :

- a. memiliki hak dan kewajiban;
- b. dapat melakukan perbuatan hukum baik di dalam maupun di luar pengadilan; dan
- c. memiliki harta kekayaan yang terpisah dari harta kekayaan Pengurus serta Pendirinya.

¹ Chidir Ali, *Badan Hukum, Alumni*, Bandung, 1999, hlm. 168.

Dalam hukum perusahaan, dikenal beberapa teori tentang badan hukum perusahaan, yaitu ² :

- a. Teori fiksi (*fiction theory*). Teori ini disebut juga dengan teori kesatuan semu (*artificial entity theory*), yang mengajarkan bahwa perusahaan hanya ciptaan dan khayalan manusia, dan dianggap ada oleh manusia. Jadi, badan hukum tidak terjadi secara alamiah, hanya sebagai entitas yang diciptakan oleh hukum (*creature of law*).
- b. Teori individualisme. Menurut teori individualisme, hanya manusia (tidak termasuk badan hukum) yang secara hukum dapat mengklaim memiliki hak dan kewajiban, dan manusia jugalah yang mempunyai hak dan kewajiban yang terbit dari hubungan hukum.
- c. Teori simbolis. Menurut teori ini, perseroan hanya dianggap sebagai nama kolektif dari para pesertanya (pemegang sahamnya). Perusahaan hanya merupakan kumpulan (*aggregate*) atau simbol atau kurungan (*bracket*) bagi pemegang sahamnya. Jadi, perusahaan merupakan kumpulan pemegang saham (*aggregate of its members*), bukan "*separate from its members*".
- d. Teori realistik (*realist theory*). Teori ini sering juga disebut sebagai teori organ (*organ theory*), yang menganggap bahwa keberadaan badan hukum dalam tata hukum sama dengan keberadaan manusia sebagai subjek hukum.
Jadi, badan hukum bukanlah khayalan dari hukum sebagaimana diajarkan oleh teori fiksi, melainkan suatu yang nyata/realitas dalam kehidupan hukum. Dalam hal ini, badan hukum tersebut bertindak melalui organ-organnya, sehingga teori ini disebut juga dengan teori organ. Teori ini sangat berkembang di Jerman, yang dipelopori oleh **Otto von Gierke** (1841-1921).
Teori ini secara sangat kuat mengakui badan hukum sebagai subyek hukum, yang terpisah dengan para anggotanya (pemegang sahamnya). Sebaliknya, teori realitas ini juga sangat sulit menjawab eksistensi perusahaan yang hanya memiliki satu orang pemegang saham, perusahaan *dummy* (*trustee*) dan perusahaan simpanan (*shelf company*) karena sangat sulit jika dikatakan bahwa perusahaan seperti itu mempunyai *real personality*.
- e. Teori ciptaan diri sendiri. Sejalan dengan teori realitas, maka teori ciptaan diri sendiri (*self creating*) merupakan teori yang mengajarkan bahwa perusahaan hanyalah merupakan satu unit yang tercipta dengan sendirinya, bukan ciptaan hukum dan juga bukan fiksi, melainkan benar-benar ada dalam kenyataan (*real personality*).
- f. Teori kesatuan bisnis (*enterprise entity theory*). Menurut teori ini, untuk menyatakan suatu perusahaan sebagai badan hukum, harus dilihat dari kenyataannya dalam bisnis. Teori ini

² Stephen W. Mayson dalam Munir Fuady, Doktrin-doktrin Modern dalam Corporate Law dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 3-6.

banyak dianut di kalangan para ekonom, sehingga penganut teori ini segan menyatakan badan hukum, karena bisnisnya tidak jelas terhadap perusahaan *dormant (trustee)* atau perusahaan simpanan (*shelf company*) dimaksudkan untuk dijual.

- g. Teori kontrak. Sejalan dengan teori kesatuan bisnis di atas, maka menurut teori kontrak, perusahaan dianggap sebagai kontrak antar para pemegang sahamnya. Perusahaan hanya dianggap sebagai "*nexus of contract*". Dengan demikian, hukum perusahaan yang bersifat "hukum memaksa" tidak dapat dibenarkan karena hal tersebut berarti mencampuri kebebasan berkontrak untuk berusaha dalam suatu perusahaan. Undang-Undang Perseroan Terbatas secara tegas mengakui teori kontrak ini dengan menyatakan bahwa sebagai badan hukum, perseroan dibentuk berdasarkan perjanjian. Konsekuensinya adalah, perseroan harus mempunyai lebih dari satu orang pemegang saham.

Selama ini masyarakat umum mengenal BUMD sebagai salah satu komponen untuk memperoleh pendapatan asli daerah sebagaimana digariskan dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Selengkapnya, sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan asli daerah, yaitu :
 - a. hasil pajak daerah
 - b. hasil retribusi daerah
 - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan seperti bagian laba Badan Usaha Milik Daerah baik yang berbentuk Perseroan Terbatas maupun Perusahaan Daerah serta hasil kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak ketiga
 - d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah yang meliputi hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing dan komisi, potongan, atau bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
2. Dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, antara lain hibah atau dana darurat dari pemerintah pusat.

Pada umumnya BUMD belum mampu menjadi *profit centre*, bahkan cenderung membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ³. Menurut **Devas** dkk, salah satu

³ Di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, terdapat dua Perusahaan Daerah yang belum mampu menjadi profit centre dan cenderung membebani APBD yaitu PD Agribisnis dan Pertambangan serta PD Jasa dan Kepariwisata. Kecenderungan seperti itu terdapat pula di berbagai PD Air Minum di Jawa Barat.

tolok ukur dalam pengembangan BUMD adalah bahwa BUMD harus mampu menebus seluruh biaya yang telah dikeluarkan dan bahkan memperoleh surplus, dengan demikian BUMD diharapkan menjadi sumber penerimaan daerah dan bukannya menguras penerimaan daerah⁴.

Mengacu pada pendapat **Devas**, maka jelas terlihat bahwa fungsi BUMD selama ini hanya merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah, walaupun belum sepenuhnya dapat dicapai. BUMD tidak pernah diposisikan sebagai pelaku usaha yang tidak semata-mata berfungsi sebagai mesin uang bagi Pemerintah Daerah, namun berkewajiban mengembangkan ekonomi daerah, dan pada era globalisasi, harus menjadi pionir dalam penciptaan iklim investasi daerah yang kondusif. Oleh karena itu dengan *political will*, pemerintah perlu menetapkan kebijakan pelaksanaan *repositioning* BUMD.

Kedudukan hukum BUMD adalah wujud atau keadaan BUMD dalam tatanan hukum sebagai suatu badan hukum, yaitu badan hukum publik (*publiekrechtelijke*) atau badan hukum perdata.

Menurut **Soenawar Soekowati**, untuk menentukan perbedaan antara kedua jenis badan hukum tersebut dipergunakan kriteria sebagai berikut⁵:

1. Dilihat dari cara pendirian atau terjadinya, artinya badan hukum tersebut diadakan dengan konstruksi publik, yaitu didirikan oleh penguasa atau negara dengan undang-undang atau peraturan lainnya.
2. Lingkungan kerjanya, apakah dalam melaksanakan tugasnya, badan hukum itu pada umumnya sama dengan publik atau umum melakukan perbuatan hukum perdata, artinya bertindak dalam kedudukan yang sama dengan publik atau umum, atau tidak.
3. Wewenang badan hukum, apakah badan hukum yang didirikan oleh penguasa atau negara itu diberi wewenang untuk membuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang mengikat umum. Jika ada wewenang publik, maka ia adalah badan hukum publik.

Selanjutnya **Soenawar Soekowati** menyebutkan lingkup badan hukum publik (*publiekrechtelijke*) dan badan hukum perdata, yaitu⁶:

1. Badan hukum publik meliputi :
 - a. Badan hukum yang mempunyai teritorial, yaitu badan hukum itu pada umumnya harus memperhatikan atau menyelenggarakan kepentingan mereka yang tinggal di dalam daerah atau wilayahnya.

⁴ Nick Devas, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey and Roy Kelly, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Terjemahan Masri Maris, UI-Press, Jakarta, 1989, hlm. 112.

⁵ Elita Rahmi, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Perusahaan Daerah (Studi pada PDAM DKI Jaya, Kotamadya Dati II Bandung dan Kotamadya Dati II Jambi)*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999, hlm. 84.

⁶ *Ibid*, hlm. 85.

- b. Badan hukum yang tidak mempunyai teritorial, adalah badan hukum yang dibentuk oleh yang berwajib (berwenang, penulis) hanya untuk tujuan tertentu saja.
2. Badan hukum perdata, yaitu badan hukum yang terjadi atau didirikan atas pernyataan kehendak dari orang perorangan.

Terdapat beberapa pengertian mengenai akuntabilitas. Penjelasan Pasal 3 angka 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme Jo. Penjelasan Pasal 30 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan asas akuntabilitas dalam konteks penyelenggara negara sebagai berikut :

“Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

United Nations Development Program (UNDP) memberikan pengertian akuntabilitas (*accountability*) yang merupakan salah satu karakteristik pelaksanaan *good governance*, yaitu pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan⁷.

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara memberikan batasan pengertian akuntabilitas sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban⁸.

Dengan demikian, maka akuntabilitas BUMD adalah kejelasan fungsi, sistem dan pertanggungjawaban organ BUMD sehingga pengelolaan BUMD terselenggara secara efektif dan efisien.

Dalam pengembangan BUMD, perlu adanya politik hukum (*legal policy*) dari Pemerintah yang menjadi alasan diadakannya dan atau diperbaharainya suatu peraturan perundang-undangan yang meliputi kebijakan dasar (*basic policy*) dan kebijakan pemberlakuan (*enachment policy*) untuk memungkinkan BUMD dapat lebih berperan dalam mengembangkan ekonomi daerah dan mempunyai keunggulan komparatif dalam menghadapi era globalisasi yang memiliki ciri-ciri tanpa batas (*borderless*), *transparency*, *standardization*, *cross-cultural competition*, *new common values* dan *new international trade order*.

Disamping itu perlu dilaksanakan *repositioning* dan revitalisasi BUMD agar lebih mampu berperan aktif sebagai pelaku dalam pengembangan kegiatan perekonomian pada era globalisasi, dengan menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* dengan empat unsur penting yaitu persamaan perlakuan terhadap para pemegang saham (*fairness*),

⁷ Mardiasmo, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 24.

⁸ Joko Widodo, *Good Governance* : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 5.

keterbukaan (*transparency*), pertanggungjawaban organ-organ perusahaan dalam melaksanakan tugas demi kepentingan perusahaan (*accountability*) dan kepatuhan perusahaan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pemenuhan tanggungjawab sosial perusahaan (*responsibility*).

Tidak mungkin akuntabilitas BUMD akan tercapai, tanpa penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance*, yang akan memberikan peluang lebih besar bagi BUMD untuk menjadi motor penggerak dalam pengembangan ekonomi daerah. Oleh karena itu, perlu dikembangkan adanya kearifan lokal dari pemerintah daerah untuk membuat aturan-aturan yang bersifat memaksa dalam menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance*.

Khusus mengenai pembentukan BUMD Pengelola BIJB dan Kertajati *Aerocity*, perlu adanya langkah strategis dari Pemerintah Daerah agar BUMD yang dibentuk benar-benar memiliki kompetensi melaksanakan pengelolaan BIJB dan Kertajati *Aerocity*, sehingga pemilihan mitra Pendiri BUMD harus diseleksi secara ketat dari calon mitra dari dalam maupun luar negeri yang telah memiliki *track record* di bidang pengelolaan bandara internasional dan *aerocity*, yang dilaksanakan melalui *beauty contest* sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.2. Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah mengenai pembentukan BUMD, harus menginternalisasikan nilai-nilai sebagai berikut ⁹:

1. *Nilai efisiensi*, artinya penggunaan dana publik dilakukan secara hati-hati agar memberikan hasil yang sebesar-besarnya bagi publik, dan harus dipertanggungjawabkan.
2. *Nilai membedakan milik pribadi dengan milik kantor*. Direksi, Komisaris, manajemen dan pegawai BUMD harus dapat membedakan milik perusahaan dengan milik pribadi.
3. *Nilai impersonal*, artinya pelayanan yang dilakukan oleh BUMD terhadap para nasabahnya harus dilakukan secara formal, dan tidak atas dasar hubungan pribadi (*personal*), sehingga Direksi, Komisaris, manajemen dan pegawai BUMD dapat menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam organisasi.
4. *Nilai merytal system*, artinya penerimaan dan promosi pegawai hendaknya dilakukan dengan menggunakan *merytal system* dan bukan *spoil system*.
Merytal system merupakan suatu sistem penerimaan dan promosi pegawai yang tidak didasarkan pada hubungan kekerabatan dan patrimonial, akan tetapi didasarkan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan pengalaman yang dimiliki seseorang.
5. *Nilai responsibilitas*, berkaitan dengan pertanggungjawaban Direksi, Komisaris, manajemen dan pegawai BUMD dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Hal ini berkaitan dengan

⁹ Joko Widodo, *Good Governance*, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 252-257

standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki Direksi, Komisaris, manajemen dan pegawai BUMD dalam menjalankan tugasnya.

Karena itu tanggungjawab disebut pula *subjective responsibility* atau *administrative responsibility*.

6. *Nilai akuntabilitas*, untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara menyimpang. Akuntabilitas sering disebut sebagai tanggungjawab yang bersifat objektif (*objective responsibility*).
7. Nilai *responsivitas*, berkaitan dengan daya tanggap dan menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah dan aspirasi publik. Responsivitas merupakan pertanggungjawaban dari sisi penerima pelayanan (masyarakat/nasabah): sejauhmana mereka melihat Direksi, Komisaris, manajemen dan pegawai BUMD bersikap tanggap terhadap permasalahan, kebutuhan dan aspirasi mereka.

Dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan BUMD dalam rangka Pembangunan dan Pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*, maka asas-asas yang melandasinya meliputi :

1. *Asas Kepastian Hukum*

Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, perlu adanya kepastian hukum mengenai keberadaan BUMD yang akan dibentuk, sesuai dengan *core business*-nya, serta bagaimana hubungan hukum antara BUMD tersebut dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

2. *Asas Keterbukaan*

Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Dalam hal ini, perlu adanya keterbukaan kepada publik mengenai proses dan tahapan pembentukan BUMD yang baru tersebut, sebagai bentuk perwujudan dari pertanggungjawaban pengelolaan dana publik.

3. *Asas Proporsionalitas*

Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Dalam hal ini, perlu dipertimbangkan keuntungan pembentukan BUMD dengan alternatif lain, misalnya dengan mengembangkan pola kemitraan.

4. *Asas Profesionalitas*

Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini pengelolaan BUMD harus ditujukan pada pemenuhan peran dan fungsi yang ditetapkan pada awal pembentukannya.

5. *Asas Akuntabilitas*

Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Dalam hal ini, pembentukan BUMD tidak dapat dipisahkan dari pengelolaan keuangan daerah, sehingga harus dipertanggungjawabkan kepada publik.

6. *Asas Efisiensi*

Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. Dalam hal ini, pengelolaan BUMD harus dilakukan secara efisien, sehingga dapat memberikan kontribusi pada pendapatan asli daerah.

7. *Asas Efektivitas*

Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Dalam hal ini, pengelolaan BUMD harus dilakukan secara efektif, sehingga dapat memberikan kontribusi pada pendapatan asli daerah.

8. *Asas Ekonomis*

Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah. Dalam hal ini, harus dipertimbangkan apakah membentuk BUMD yang akan melaksanakan pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* lebih menguntungkan apabila dibandingkan dengan melaksanakan kemitraan.

9. *Asas Keadilan*

Keadilan adalah keseimbangan antara distribusi kewenangan dan pendanaannya. Dalam hal ini, harus tercermin bahwa pembentukan BUMD yang akan melaksanakan pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* akan memberikan kontribusi terhadap masyarakat di Jawa Barat pada umumnya dan Kabupaten Majalengka pada khususnya, sehingga keberadaan bandar udara tidak hanya dinikmati oleh para pelaku usaha semata.

2.3. Praktik Empiris

Dalam era otonomi daerah pada saat ini, pemerintah daerah diberikan peran dalam penyelenggaraan pembangunan dan pengembangan kebandarudaraan guna

meningkatkan pelayanan publik, melalui penyediaan infrastruktur transportasi udara untuk mendukung kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat dalam skala regional, nasional dan internasional.

Dalam konteks tersebut, pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* yang meliputi pembangunan bandar udara dan pembangunan kawasan perkotaan Kertajati *Aerocity*, merupakan upaya untuk mendukung terwujudnya Pusat Kegiatan Nasional (PKN) Cirebon, sebagai bagian dari kebijakan penataan ruang.

Tujuan yang ingin dicapai dari pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* adalah untuk :

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi regional berbasis potensi Daerah, sehingga mampu menyerap tenaga kerja dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia;
2. Meningkatkan daya saing global Jawa Barat dalam rangka mendorong percepatan pertumbuhan investasi; dan
3. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang transportasi udara.

Regulasi yang menjadi dasar rencana pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* adalah Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 49 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kementerian Perhubungan dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 7 Tahun 2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Perhubungan Tahun 2010-2014 yang selanjutnya telah ditegaskan kembali dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 8 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025 dan Rencana Tata ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat, yang saat ini masih dalam tahap evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

Pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* sejalan dengan kebijakan pembangunan transportasi nasional yang diarahkan melalui pendekatan pengembangan wilayah, agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antardaerah.

Untuk mendukung daya saing dan efisiensi angkutan penumpang dan barang dalam konteks pelayanan global, dilakukan peningkatan peran angkutan komoditi khusus dengan moda transportasi udara, mengembangkan sistem transportasi nasional yang andal dan berkemampuan tinggi, yang bertumpu pada aspek keselamatan dan keterpaduan antarmoda, antarsektor, antarwilayah, dan

profesionalisme sumberdaya manusia serta menerapkan dan mengembangkan teknologi transportasi yang tepat guna, hemat energi dan ramah lingkungan.

Dengan dilaksanakannya pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity*, maka akan mendorong percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh, sehingga dapat mengembangkan wilayah-wilayah tertinggal di sekitarnya dalam suatu sistem wilayah pengembangan ekonomi yang sinergis, tanpa mempertimbangkan batas wilayah administrasi, tetapi lebih ditekankan pada pertimbangan keterkaitan mata rantai proses industri dan distribusi, sehingga mendorong pengembangan produk unggulan daerah, serta terwujudnya koordinasi, sinkronisasi, keterpaduan dan kerjasama antarsektor, antarpemerintah, dunia usaha dan masyarakat dalam mendukung peluang berinvestasi.

Pemberlakuan ASEAN-China *Free Trade Area* (ACFTA) merupakan tantangan sekaligus peluang bagi bangsa Indonesia untuk dapat bersaing dengan negara lain di kancah dunia internasional, khususnya di Asia Tenggara. ACFTA yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari 2010 menggunakan prinsip perdagangan bebas, yang didefinisikan sebagai tidak adanya hambatan buatan, yakni hambatan yang diterapkan Pemerintah dalam perdagangan antar individual dan perusahaan yang berada di negara yang berbeda.

Bagi pendukung ACFTA, kesepakatan ini akan bermakna besar bagi kepentingan geostrategis dan ekonomis Indonesia dan Asia Tenggara secara keseluruhan. Namun bagi penentang ACFTA, penerapan perdagangan bebas dikhawatirkan akan menghancurkan industri nasional, sebab tarif bea masuk barang-barang dari China ke ASEAN, khususnya Indonesia menjadi nol persen. Hal ini tentu akan mengancam industri dalam negeri karena produk China terkenal dengan harga murah. Penerapan ACFTA memang membawa konsekuensi yang besar, dan tanpa kebijakan yang sistematis dan terarah, kesepakatan ACFTA hanya akan menjadi bumerang bagi Indonesia, termasuk Provinsi Jawa Barat.

Salah satu kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi regional adalah memberikan otonomi kepada Daerah untuk menyelenggarakan program-program pembangunan regional, sehingga seluruh pertanggungjawaban, pengelolaan dan pembiayaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Namun demikian di era otonomi Daerah, pembangunan ekonomi di Daerah tidak hanya berasal dari program pembangunan regional yang merupakan manifestasi dari asas desentralisasi, tapi juga berasal dari program sektoral yang merupakan

perwujudan asas dekonsentrasi. Kedua program pembangunan tersebut harus dijalankan secara bersama-sama oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka menjembatani kesenjangan kemajuan pembangunan ekonomi antardaerah, karena sampai saat ini program sektoral masih mendominasi program regional, sehingga otonomi Daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab belum terwujud sepenuhnya.

Ketimpangan antardaerah terjadi karena struktur ekonomi yang berbeda, dimana sektor dominan yang tumbuh cepat dapat mendorong sektor-sektor lain, dan pada gilirannya berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi Daerah. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan berpengaruh juga terhadap besarnya kontribusinya pada PDRB Provinsi.

Ketidakseimbangan dalam perekonomian antardaerah menyangkut pola dan arah investasi serta prioritas alokasinya di antara berbagai daerah dalam wilayah Provinsi, khususnya yang menyangkut investasi dalam sumberdaya manusia dan investasi dalam prasarana fisik. Kondisi ini pada gilirannya akan berpengaruh pada tingkat pertumbuhan ekonomi dan tingkat pendapatan perkapita antardaerah di suatu wilayah, sehingga kecenderungan terjadinya perbedaan dan ketimpangan pada pola laju pertumbuhan dan pendapatan perkapita antarberbagai kawasan dalam suatu daerah dalam satu Provinsi dapat teratasi.

Dalam konteks tersebut, pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* merupakan salah satu solusi untuk mengatasi ketimpangan antardaerah di Jawa Barat dan sekaligus merupakan upaya untuk meningkatkan "daya saing" melalui pengembangan kawasan.

Untuk melakukan kegiatan tersebut, perlu adanya lembaga pelaksana yang didukung oleh personil profesional yang berpengalaman dalam pengembangan bandar udara internasional dan melakukan penataan kawasan penunjang di sekitarnya.

Lembaga tersebut bertugas untuk mengakselerasi pembangunan Kertajati *Aerocity* melalui pengembangan kegiatan perekonomian yang terintegrasi dalam suatu kawasan dengan melakukan perencanaan, pembangunan, pengoperasian, dan pembinaan bisnis sehingga meningkatkan daya saing kawasan, menarik investasi, mengembangkan industri dan perdagangan, perluasan lapangan kerja, peningkatan pendapatan perkapita, PDRB, produktivitas, dan ekspor, pertumbuhan ekonomi serta kesejahteraan masyarakat.

Lembaga tersebut akan dapat bekerja secara berdayaguna dan berhasilguna, mencapai sasaran dan tujuan, apabila didukung oleh aspek legal yang dapat menjamin konsistensi kerja yang tinggi, melakukan koordinasi dengan berbagai lembaga/instansi dan pihak terkait, serta dapat bekerja secara bekesinambungan dalam jangka pendek, menengah, dan jangka panjang.

2.4. Pendirian Perseroan Terbatas

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Setiap Pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan. Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum Perseroan. Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain.

Dalam hal jangka waktu tersebut telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang, pemegang saham bertanggungjawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan, dan atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut.

Namun demikian, ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih tidak berlaku bagi :

1. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
2. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal.

Dalam hal BUMD, tidak diberlakukan eksepsi sebagaimana BUMN. Untuk BUMD, berlaku ketentuan mengenai PT yang pendiriannya berangkat dari adanya perjanjian antara dua orang atau lebih. Akta pendirian memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian Perseroan. Keterangan lain tersebut memuat sekurang-kurangnya :

1. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, dan kewarganegaraan pendiri perseorangan, atau nama, tempat kedudukan dan alamat lengkap serta nomor dan tanggal Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum dari pendiri Perseroan;
2. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, kewarganegaraan anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang pertama kali diangkat; dan
3. nama pemegang saham yang telah mengambil bagian saham, rincian jumlah saham, dan nilai nominal saham yang telah ditempatkan dan disetor.

Dalam pembuatan akta pendirian, pendiri dapat diwakili oleh orang lain berdasarkan surat kuasa.

Untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum Perseroan, pendiri bersama-sama mengajukan permohonan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri Hukum dan HAM dengan mengisi format isian yang memuat sekurang-kurangnya:

1. nama dan tempat kedudukan Perseroan;
2. jangka waktu berdirinya Perseroan;
3. maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;
4. jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor;
5. alamat lengkap Perseroan.

Pengisian format isian tersebut harus didahului dengan pengajuan nama Perseroan. Dalam hal pendiri tidak mengajukan sendiri permohonan, pendiri hanya dapat memberi kuasa kepada notaris.

Prosedur dan mekanisme lebih lanjut mengenai pendirian Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, meliputi :

1. Permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM dimaksud harus diajukan kepada Menteri Hukum dan HAM paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal akta pendirian ditandatangani, dilengkapi keterangan mengenai dokumen pendukung.
2. Apabila format isian tersebut dan keterangan mengenai dokumen pendukung telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Menteri Hukum dan HAM langsung menyatakan tidak berkeberatan atas permohonan yang bersangkutan secara elektronik.

3. Apabila format isian dan keterangan mengenai dokumen pendukung tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Menteri Hukum dan HAM langsung memberitahukan penolakan beserta alasannya kepada pemohon secara elektronik.
4. Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pernyataan tidak berkeberatan, pemohon yang bersangkutan wajib menyampaikan secara fisik surat permohonan yang dilampiri dokumen pendukung.
5. Apabila semua persyaratan telah dipenuhi secara lengkap, paling lambat 14 (empat belas) hari, Menteri Hukum dan HAM menerbitkan keputusan tentang pengesahan badan hukum Perseroan yang ditandatangani secara elektronik.
6. Apabila persyaratan tentang jangka waktu dan kelengkapan dokumen pendukung tidak dipenuhi, Menteri Hukum dan HAM langsung memberitahukan hal tersebut kepada pemohon secara elektronik, dan pernyataan tidak berkeberatan menjadi gugur.
7. Dalam hal pernyataan tidak berkeberatan gugur, pemohon dapat mengajukan kembali permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM.
8. Dalam hal permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM tidak diajukan dalam jangka waktu tersebut di atas, akta pendirian menjadi batal sejak lewatnya jangka waktu tersebut dan Perseroan yang belum memperoleh status badan hukum bubar karena hukum dan pemberesannya dilakukan oleh pendiri.
9. Ketentuan jangka waktu tersebut berlaku juga bagi permohonan pengajuan kembali.
10. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengajuan permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM bagi daerah tertentu yang belum mempunyai atau tidak dapat digunakan jaringan elektronik diatur dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM.
11. Perbuatan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan saham dan penyetorannya yang dilakukan oleh calon pendiri sebelum Perseroan didirikan, harus dicantumkan dalam akta pendirian.
12. Dalam hal perbuatan hukum tersebut, dinyatakan dengan akta yang bukan akta otentik, akta tersebut dilekatkan pada akta pendirian.
13. Dalam hal perbuatan hukum dinyatakan dengan akta otentik, nomor, tanggal dan nama serta tempat kedudukan notaris yang membuat akta otentik tersebut disebutkan dalam akta pendirian Perseroan.
14. Dalam hal ketentuan dimaksud tidak dipenuhi, perbuatan hukum tersebut tidak menimbulkan hak dan kewajiban serta tidak mengikat Perseroan.

15. Perbuatan hukum yang dilakukan calon pendiri untuk kepentingan Perseroan yang belum didirikan, mengikat Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum apabila RUPS pertama Perseroan secara tegas menyatakan menerima atau mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan hukum yang dilakukan oleh calon pendiri atau kuasanya.
16. RUPS pertama harus diselenggarakan dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Perseroan memperoleh status badan hukum.
17. Keputusan RUPS tersebut sah apabila RUPS dihadiri oleh pemegang saham yang mewakili semua saham dengan hak suara dan keputusan disetujui dengan suara bulat.
18. Dalam hal RUPS tidak diselenggarakan dalam jangka waktu tersebut di atas, atau RUPS tidak berhasil mengambil keputusan, setiap calon pendiri yang melakukan perbuatan hukum tersebut bertanggungjawab secara pribadi atas segala akibat yang timbul.
19. Persetujuan RUPS dimaksud tidak diperlukan apabila perbuatan hukum tersebut dilakukan atau disetujui secara tertulis oleh semua calon pendiri sebelum pendirian Perseroan.
20. Perbuatan hukum atas nama Perseroan yang belum memperoleh status badan hukum, hanya boleh dilakukan oleh semua anggota Direksi bersama-sama semua pendiri serta semua anggota Dewan Komisaris Perseroan dan mereka semua bertanggungjawab secara tanggung renteng atas perbuatan hukum tersebut.
21. Dalam hal perbuatan hukum dimaksud dilakukan oleh pendiri atas nama Perseroan yang belum memperoleh status badan hukum, perbuatan hukum tersebut menjadi tanggungjawab pendiri yang bersangkutan dan tidak mengikat Perseroan.
22. Perbuatan hukum tersebut, karena hukum menjadi tanggungjawab Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum.
23. Perbuatan hukum tersebut hanya mengikat dan menjadi tanggungjawab Perseroan setelah perbuatan hukum tersebut disetujui oleh semua pemegang saham dalam RUPS yang dihadiri oleh semua pemegang saham Perseroan.
24. RUPS tersebut adalah RUPS pertama yang harus diselenggarakan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah Perseroan memperoleh status badan hukum.
25. Anggaran dasar, memuat sekurang-kurangnya:
 - a. nama dan tempat kedudukan Perseroan;
 - b. maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;
 - c. jangka waktu berdirinya Perseroan;

- d. besarnya jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor;
 - e. jumlah saham, klasifikasi saham apabila ada berikut jumlah saham untuk tiap klasifikasi, hak-hak yang melekat pada setiap saham, dan nilai nominal setiap saham;
 - f. nama jabatan dan jumlah anggota Direksi dan Dewan Komisaris;
 - g. penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
 - h. tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Direksi dan Dewan Komisaris; dan
 - i. tata cara penggunaan laba dan pembagian dividen.
26. Selain ketentuan tersebut, anggaran dasar dapat juga memuat ketentuan lain yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.
27. Anggaran dasar tidak boleh memuat:
- a. ketentuan tentang penerimaan bunga tetap atas saham; dan
 - b. ketentuan tentang pemberian manfaat pribadi kepada pendiri atau pihak lain.
28. Perseroan tidak boleh memakai nama yang:
- a. telah dipakai secara sah oleh Perseroan lain atau sama pada pokoknya dengan nama Perseroan lain;
 - b. bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan;
 - c. sama atau mirip dengan nama lembaga negara, lembaga pemerintah, atau lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
 - d. tidak sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan Perseroan saja tanpa nama diri;
 - e. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang tidak membentuk kata; atau
 - f. mempunyai arti sebagai Perseroan, badan hukum, atau persekutuan perdata.
29. Nama Perseroan harus didahului dengan frase "Perseroan Terbatas" atau disingkat "PT".
30. Dalam hal Perseroan Terbuka selain berlaku ketentuan tersebut di atas, pada akhir nama Perseroan ditambah kata singkatan "Tbk".
31. Perseroan mempunyai tempat kedudukan di daerah kota atau kabupaten dalam wilayah negara Republik Indonesia yang ditentukan dalam anggaran dasar. Tempat kedudukan dimaksud sekaligus merupakan kantor pusat Perseroan.

32. Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang dicantumkan dalam anggaran dasar Perseroan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
33. Ketentuan mengenai tata cara pengajuan permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum Perseroan, dan keberatannya mutatis mutandis berlaku bagi pengajuan permohonan persetujuan perubahan anggaran dasar dan keberatannya.
34. Menteri Hukum dan HAM mengumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia mengenai :
 - a. akta pendirian Perseroan beserta Keputusan Menteri Hukum dan HAM;
 - b. akta perubahan anggaran dasar Perseroan beserta Keputusan Menteri Hukum dan HAM;
 - c. akta perubahan anggaran dasar yang telah diterima pemberitahuannya oleh Menteri Hukum dan HAM.
35. Pengumuman dimaksud dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM atau sejak diterimanya pemberitahuan.
36. Modal dasar Perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham.
37. Ketentuan dimaksud tidak menutup kemungkinan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal mengatur modal Perseroan terdiri atas saham tanpa nilai nominal.
38. Modal dasar Perseroan paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
39. Undang-Undang yang mengatur kegiatan usaha tertentu dapat menentukan jumlah minimum modal Perseroan yang lebih besar daripada ketentuan modal dasar.
40. Paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar, harus ditempatkan dan disetor penuh yang dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah. Pengeluaran saham lebih lanjut yang dilakukan setiap kali untuk menambah modal yang ditempatkan harus disetor penuh.
41. Penyetoran atas modal saham dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya.
42. Dalam hal penyetoran modal saham dilakukan dalam bentuk lain, penilaian setoran modal saham ditentukan berdasarkan nilai wajar yang ditetapkan sesuai dengan harga pasar atau oleh ahli yang tidak terafiliasi dengan Perseroan. Penyetoran saham dalam bentuk benda tidak bergerak harus diumumkan dalam 1 (satu) Surat

Kabar atau lebih, dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah akta pendirian ditandatangani atau setelah RUPS memutuskan penyetoran saham tersebut.

43. Saham Perseroan dikeluarkan atas nama pemiliknya. Persyaratan kepemilikan saham dapat ditetapkan dalam anggaran dasar dengan memperhatikan persyaratan yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
44. Dalam hal persyaratan kepemilikan saham telah ditetapkan dan tidak dipenuhi, pihak yang memperoleh kepemilikan saham tersebut tidak dapat menjalankan hak selaku pemegang saham dan saham tersebut tidak diperhitungkan dalam kuorum yang harus dicapai sesuai dengan ketentuan Undang-Undang PT dan/atau anggaran dasar.
45. Nilai saham harus dicantumkan dalam mata uang rupiah. Saham tanpa nilai nominal tidak dapat dikeluarkan.
46. Ketentuan tersebut tidak menutup kemungkinan diaturnya pengeluaran saham tanpa nilai nominal dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
47. Direksi Perseroan wajib mengadakan dan menyimpan daftar pemegang saham, yang memuat sekurang-kurangnya:
 - a. nama dan alamat pemegang saham;
 - b. jumlah, nomor, tanggal perolehan saham yang dimiliki pemegang saham, dan klasifikasinya dalam hal dikeluarkan lebih dari satu klasifikasi saham;
 - c. jumlah yang disetor atas setiap saham;
 - d. nama dan alamat dari orang perseorangan atau badan hukum yang mempunyai hak gadai atas saham atau sebagai penerima jaminan fidusia saham dan tanggal perolehan hak gadai atau tanggal pendaftaran jaminan fidusia tersebut; dan
 - e. keterangan penyetoran saham dalam bentuk lain.
48. Selain daftar pemegang saham, Direksi Perseroan wajib mengadakan dan menyimpan daftar khusus yang memuat keterangan mengenai saham anggota Direksi dan Dewan Komisaris beserta keluarganya dalam Perseroan dan/atau pada Perseroan lain serta tanggal saham itu diperoleh.
49. Dalam daftar pemegang saham dan daftar khusus dimaksud dicatat juga setiap perubahan kepemilikan saham.
50. Pemegang saham diberi bukti pemilikan saham untuk saham yang dimilikinya.
51. Saham memberikan hak kepada pemiliknya untuk:
 - a. menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS;
 - b. menerima pembayaran dividen dan sisa kekayaan hasil likuidasi; dan

- c. menjalankan hak lainnya berdasarkan Undang-Undang PT.
52. Setiap saham memberikan kepada pemilikny hak yang tidak dapat dibagi.
53. Dalam hal 1 (satu) saham dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) orang, hak yang timbul dari saham tersebut digunakan dengan cara menunjuk 1 (satu) orang sebagai wakil bersama.

2.5. Prospek Pengembangan BUMD

Perlu ditetapkan strategi agar BUMD dapat berperan serta sebagai entitas hukum yang diakui dalam globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan. Fakta hukum membuktikan bahwa sampai saat ini BUMD menghadapi berbagai kendala baik internal maupun eksternal untuk dapat mengembangkan usahanya secara wajar sebagaimana entitas bisnis milik swasta.

Oleh karena itu pemerintah daerah harus melakukan *reinventing* BUMD dengan restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi sebagai suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan mempunyai interdependensi satu sama lain, dengan cara :

1. Restrukturisasi

Restrukturisasi dilakukan melalui penataan ulang usaha (*business restructuring*), keuangan (*financial restructuring*), manajemen (*management restructuring*), struktur organisasi (*organization restructuring*) dan bidang hukum (*legal restructuring*).

Dalam hal ini perlu dikaji mengenai kemungkinan dilaksanakannya penggabungan (*merger*) atau pengambilalihan (*akuisisi*), mengubah bentuk usaha termasuk membentuk *holding company*, dikaitkan dengan *core competence*, penjualan saham melalui mekanisme pasar modal (*go-public*) maupun penempatan saham pada perusahaan swasta yang dipilih (*privat placement*) serta mencari mitra strategis untuk mendukung perusahaan.

2. Profitisasi

Selama ini, profitisasi diartikan secara sempit yaitu penambahan modal perusahaan oleh pemerintah daerah selaku pemilik BUMD. Dalam hal ini, apa yang harus dilakukan dalam rangka *reinventing* BUMD lebih ke arah peningkatan kinerja melalui konsolidasi internal untuk meningkatkan pendapatan (*revenue enhancement*), pemberian kewenangan yang lebih luas kepada Direksi serta penghapusan kontrak-kontrak bernuansa korupsi, kolusi dan nepotisme.

3. Privatisasi

Terdapat dua strategi privatisasi, yaitu proses divestasi yang ditandai dengan pemindahtanganan kepemilikan pemerintah daerah terhadap BUMD baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak swasta, yang dapat dilaksanakan dengan *go-public* melalui pasar modal ataupun melalui *privat placement*, serta proses non-divestasi yang merupakan suatu pembenahan internal perusahaan dengan mengundang profesional bisnis dari luar BUMD untuk mengelola BUMD serta melakukan berbagai kerjasama kemitraan dengan mitra strategis (*strategic partnership*).

Privatisasi hendaknya tidak disikapi secara apriori. Belajar dari pengalaman privatisasi Badan Usaha Milik Negara di Inggris yang digulirkan oleh Perdana Menteri Margaret Thatcher pada tahun 1979 yang berhasil mencapai tujuan yang diharapkan berupa perbaikan kinerja BUMN, maka ide privatisasi harus diterima sebagai salah satu alternatif. Pada saat itu Badan BUMN di Inggris sedang mengalami inefisiensi dan produktivitas yang rendah sehingga mengancam kebangkrutan negara. Dengan mendapat perlawanan luas dari berbagai kalangan baik masyarakat maupun parlemen, Margaret Thatcher melaksanakan privatisasi BUMN. Privatisasi tersebut berjalan lancar, terutama karena didukung budaya masyarakat Inggris yang sangat kapitalistik dan sangat memuja *market mechanism*.

Di negara berkembang harus diakui, banyak upaya privatisasi mengalami kegagalan, termasuk privatisasi BUMN di Indonesia. Contoh kasus adalah privatisasi PT Semen Gresik dengan melibatkan PT Semen Padang dan Tonasa, PT Bank Central Asia, PT Indosat dan Bank Niaga yang berkembang menjadi polemik luas, bahkan sampai diproses di pengadilan. Hal ini disebabkan latar belakang budaya, sejarah dan sistem ekonomi yang dianut di negara berkembang termasuk Indonesia belum sepenuhnya terbuka terhadap ide privatisasi. Semangat nasionalisme dan patriotisme seringkali mengemuka walaupun kadang-kadang tidak proporsional karena sama sekali mengabaikan manfaat privatisasi itu sendiri yang bisa membawa pengaruh terhadap pengelolaan dan penerapan *good corporate governance* yang lebih baik.

Melihat pengalaman di negara maju dan negara berkembang, BUMN/BUMD pada umumnya menjadi alat dan objek birokrat dan politisi untuk mendapatkan manfaat bagi kelompoknya sendiri, yang pada akhirnya berakibat pada sulitnya BUMN/BUMD tersebut berkembang menjadi korporasi yang sehat dan kompetitif. Jabatan Direksi dan Komisaris seringkali merupakan keputusan politis daripada didasarkan pada pertimbangan kemampuan profesional, integritas yang tinggi serta kinerja usahanya.

Demikian pula tekanan politik seringkali membuat harga jasa publik seperti bahan bakar minyak, air minum dan transportasi lebih rendah dari harga pasar, yang pada akhirnya sangat memberatkan anggaran pemerintah (daerah) yang harus menutupi selisih biaya tersebut dengan cara memberikan subsidi.

Melalui studi komparasi dari keberhasilan dan kegagalan privatisasi tersebut, maka pelaksanaan *reinventing* BUMD melalui restrukturisasi, profitisasi dan privatisasi harus dilaksanakan secara efektif yang didasari dengan semangat *good governance* dan *clean government*, sehingga akan menghasilkan satu entitas hukum BUMD yang mempunyai keunggulan komparatif serta dapat berperan sebagai subjek didalam globalisasi perekonomian dan liberalisasi perdagangan.

Dalam proses *reinventing*, BUMD yang berbentuk badan hukum Perusahaan Daerah harus diubah bentuk hukumnya, karena perusahaan akan mengalami kesulitan untuk diakui sebagai entitas hukum dalam dunia bisnis internasional, berupa :

1. Perangkat hukum yang membatasi ruang gerak Perusahaan Daerah;
2. Tidak dikenalnya bentuk badan hukum Perusahaan Daerah oleh dunia bisnis internasional;
3. Kesulitan Perusahaan Daerah untuk memperoleh dokumen ekspor untuk mengekspor produk Perusahaan Daerah;
4. Pekatnya intervensi pemerintah daerah selaku pemilik Perusahaan Daerah, yang menyebabkan kondisi *over-bureaucratized* yang berakibat pada ketidakmampuan Direksi mengambil keputusan secara independen dalam hal-hal yang bersifat strategis-korporasi bahkan yang bersifat teknis-bisnis sekalipun.

Oleh karena itu perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas yang akan memberikan keleluasaan untuk mengembangkan usahanya sehingga perannya sebagai motor penggerak perekonomian daerah dapat terwujud. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998, bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas. Dengan adanya berbagai kendala dalam operasional Perusahaan Daerah, maka bentuk badan hukum yang dimungkinkan untuk BUMD agar dapat berkembang dan menerapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* secara efektif, yang merupakan tuntutan dunia usaha modern dalam percaturan bisnis internasional sebagai bagian dari *global mainstream* adalah Perseroan Terbatas, sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Dengan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas yang menerapkan sepenuhnya prinsip-prinsip *good corporate governance*, prinsip manajemen modern dan profesionalisme, maka BUMD dituntut untuk selalu berorientasi pada perilaku bisnis, efisien, efektif, produktif dan antisipatif, serta mampu bersaing untuk memenangkan persaingan yang semakin ketat, sekaligus membangun keunggulan komparatif. Sebagai alat otonomi daerah, BUMD harus berperan dalam mendorong pertumbuhan perekonomian daerah (*agent of development*). Demikian pula sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah, maka BUMD harus memiliki kedudukan yang strategis dalam sistem dan struktur perekonomian daerah tanpa meninggalkan fungsi sosialnya.

Disamping itu perlu pula dikembangkan bentuk induk perusahaan (*holding company*), dengan beberapa langkah alternatif :

1. Pembentukan suatu Perseroan Terbatas baru yang selanjutnya berperan sebagai induk perusahaan (*holding company*), dengan beberapa BUMD yang telah ada sebagai anak perusahaan.
2. Salah satu BUMD diubah bentuk hukum badan usahanya menjadi Perseroan Terbatas yang bertindak sebagai induk perusahaan, sedangkan BUMD lainnya menjadi anak perusahaan.
3. Dilakukan merger sejumlah BUMD yang memiliki bisnis inti (*core business*) yang sama, dengan ketentuan bisnis tersebut paling menguntungkan dan memiliki peluang usaha yang besar. BUMD tersebut akan bertindak sebagai induk perusahaan, sedangkan BUMD di bidang usaha lainnya menjadi anak perusahaan.

Dalam pengembangan bentuk induk perusahaan (*holding company*) tersebut, perlu dipertimbangkan beberapa aspek hukum sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya, yang mengatur tentang pembentukan induk perusahaan (*holding company*).
2. Hubungan hukum antara induk perusahaan dengan anak perusahaan, yang ekuivalen dengan hubungan antara pemegang saham induk perusahaan dan anak perusahaan. Mengingat kompleksitasnya, maka hubungan hukum ini perlu diatur secara jelas dalam Anggaran Dasar anak perusahaan.
3. Perbuatan hukum anak perusahaan keluar, misalnya dalam melaksanakan hubungan kerjasama dengan pihak ketiga atau melaksanakan penyertaan modal pada perusahaan lain.

2.6. Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen kedua yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000 secara konseptual memuat paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 A Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provisini, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan keputusan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Faktor-faktor utama adanya otonomi daerah adalah :

1. Stabilitas sistem pemerintahan melalui pemencaran kekuasaan. Salah satu prinsip negara hukum demokratis yang berbentuk negara kesatuan dan menganut sistem desentralisasi adalah pemencaran kekuasaan negara secara vertikal (*verticale machtspreiding*) yang melahirkan organ-organ negara tingkat lebih tinggi (*hogere staatsorganen*) dan organ negara tingkat lebih rendah (*lagere staatsorganen*) yang berbentuk satuan pemerintahan daerah. Kepada satuan pemerintahan daerah tersebut diberikan wewenang untuk menjalankan otonomi yaitu kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan¹⁰.
2. *Sharing of power*, yang diberikan melalui pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota, dengan pertimbangan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara holistik lebih efektif dan efisien. Disamping itu, pemerintah pusat dapat terbebas dari beban-beban yang tidak perlu sehingga dapat lebih terkonsentrasi untuk membuat kebijakan makro nasional yang bersifat strategis, sehingga pemerintah daerah diberi keleluasaan (diskresi) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya.
3. *Sharing of revenue*, yang didasarkan pada perbandingan kontribusi masing-masing daerah bagi perekonomian nasional dan terciptanya pemerataan antar daerah.
4. Pemberdayaan daerah (*local empowering*), untuk memelihara keseimbangan antara kepentingan, prakarsa, partisipasi dan aspirasi daerah yang menghargai diferensiasi kultural, finansial dan material.

Dengan pemberdayaan daerah, kemampuan (ability) dan kreativitas daerah dalam mengembangkan potensi dan preferensinya akan lebih meningkat, sehingga kapasitasnya dalam mengatasi persoalan domestik serta mengatur proses dinamika pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan publik di daerah akan semakin kuat.

Dalam kaitannya dengan pemberdayaan daerah (*local empowering*) dalam pemberian pelayanan publik, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan :

¹⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Bandung, 1993, hlm. 2.

- a. Pemberdayaan aspek pembiayaan pemerintahan dan pembangunan;
 - b. Pemberdayaan aspek kelembagaan; dan
 - c. Pemberdayaan aspek aparatur Pemerintah Daerah.
5. Demokratisasi pengambilan keputusan yang dimulai dari daerah, karena konstalasi eksekutif dan badan perwakilan lebih efektif dan berakar pada masyarakat setempat, sehingga tercipta arus demokratisasi dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.
 6. Pengakuan dan penghormatan terhadap identitas kedaerahan yang bercirikan kebhinnekaan (keragaman, kemajemukan, heterogenitas) dan keunikan (*local specific*) yang meliputi komponen-komponen wilayah seperti geografis, demografi, sumber daya alam, politik, ekonomi, sosial budaya serta keamanan dan ketertiban, sehingga tercipta pluralisme hukum.
 7. Wahana pendidikan politik yang membentuk budaya politik partisipan dengan prinsip-prinsip transparansi, partisipatif dan akuntabilitas.
 8. Memperkuat akuntabilitas publik, sehingga memudahkan sistem dan mekanisme pertanggungjawaban.
 9. Efektivitas dan efisiensi pelayanan publik, sehingga terdapat semangat untuk melayani masyarakat (*a spirit of public service*) dengan tingkat pencapaian kinerja yang meliputi pelayanan yang adil, harga lebih mudah dijangkau (*affordable price*) serta prosedur sederhana dan cepat.
 10. Mempercepat pelaksanaan pembangunan di Daerah.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi Daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian Daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi Daerah, yaitu :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah (*local resources*).
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (*public sphere*) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Dimensi desentralisasi dilihat dari kepentingan pemerintah pusat yaitu pendidikan politik, latihan kepemimpinan dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sedangkan dari sisi pemerintah daerah, dimensi desentralisasi adalah untuk mewujudkan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal

(*political equality*), meningkatkan kemampuan hak-hak dari komunitasnya (*local accountability*) serta untuk mengatasi dan meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah (*local responsiveness*)¹¹.

Dengan otonomi Daerah, maka Pemerintah Daerah memiliki *self regulating power, self modifying power, self financial mobilization power* dan *self determination*. Dalam kaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah selaku pembuat kebijakan dan pelayan publik, maka Pemerintah Daerah harus mempertanggungjawabkan sifat, sikap, perilaku dan kebijakan dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya kepada masyarakat.

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari kedudukannya sebagai pemegang mandat kewenangan, kekuasaan, pengelolaan kekayaan Daerah dan sumber penerimaan Daerah yang diberikan oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Konsep pertanggungjawaban dibedakan atas akuntabilitas (*accountability*), tanggungjawab (*responsibility*) dan responsivitas (*responsiveness*)¹². Akuntabilitas (*accountability*) merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat, efektif dan efisien (*value for money*) untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak terdapat penyimpangan dalam penggunaannya. Mengingat pemerintah daerah telah diberikan mandat oleh rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi berupa kewenangan dan kekuasaan untuk melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah dan sumber pendapatan daerah, maka Pemerintah Daerah wajib bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan dan kewajiban yang ditetapkannya.

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Pentingnya posisi keuangan Daerah disadari oleh Pemerintah Pusat, sehingga kepada Daerah diberikan sumber-sumber keuangan yang memadai agar Daerah mampu menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

Sumber pendapatan Daerah sesuai Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas :

¹¹ Murtir Jeddawi, Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah : Kajian Beberapa Perda tentang Penanaman Modal, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 39-40.

¹² Darwin Muhadjir, Demokrasi Indonesia Kontemporer, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo, Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 147.

1. Pendapatan asli Daerah, yang meliputi :
 - a. hasil pajak Daerah;
 - b. hasil retribusi Daerah;
 - c. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, yaitu :
 - 1) bagian laba Badan Usaha Milik Daerah;
 - 2) hasil kerjasama dengan pihak ketiga;
 - d. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah, yaitu :
 - 1) jasa giro; dan
 - 2) hasil penjualan aset Daerah
2. Dana perimbangan, yang meliputi :
 - a. dana bagi hasil;
 - b. dana alokasi umum; dan
 - c. dana alokasi khusus;
3. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah, yaitu hibah atau dana darurat dari Pemerintah Pusat.

Fakta hukum menunjukkan bahwa dari sumber-sumber pendapatan Daerah tersebut, pada umumnya sumbangan pendapatan asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah rendah ¹³.

Responsibilitas (*responsibility*) adalah standar profesional dan kompetensi yang dimiliki Pemerintah Daerah dalam menjalankan pelayanan publik.

Berkaitan dengan hal itu, maka diperlukan adanya tolok ukur terhadap kinerja birokrasi berupa standar pelayanan minimum (SPM) dan standar operasional prosedur (SOP) untuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Mengacu pada pendapat **William Mitchel** sebagaimana dikutip oleh Josef Riwu Kaho, maka pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah meliputi ¹⁴:

1. *Mobilization of resources;*
2. *Allocation of resources;*
3. *Distribution of benefits;*
4. *Distribution of burdens or costs;*

¹³ M. Kuncoro dalam Desentralisasi Fiskal di Indonesia : Dilema Otonomi dan Ketergantungan, Prisma, No. 4, hlm. 3-17 telah mengamati masalah rendahnya pendapatan asli daerah terhadap total penerimaan daerah di 27 provinsi di Indonesia selama tahun 1984/1985-1990/1991, sehingga menimbulkan ketergantungan yang tinggi terhadap Pemerintah Pusat.

¹⁴ Josef Riwu Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia : Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1988, hlm. 80.

5. *Rules and regulations; and*

6. *Division and stabilizations.*

Responsivitas (*responsiveness*) adalah pertanggungjawaban dari sisi penerima pelayanan atau masyarakat, sejauhmana masyarakat melihat bahwa pemerintah daerah bersikap tanggap (*responsive*) terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka dalam kerangka desentralisasi dan demokratisasi, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih bersifat aspiratif dan partisipatif. Berkaitan dengan hal tersebut, maka masyarakat sebagai bagian dari lokalitas berhak untuk melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah berupa tindakan melaporkan, mengajukan keberatan dan mengajukan gugatan baik secara individu maupun melalui perwakilan kelompok (*class action*) serta melakukan pengaduan atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Adanya fungsi pengawasan masyarakat terhadap Pemerintah Daerah menyebabkan timbulnya masyarakat yang berdaya, mandiri secara politik, ekonomi dan sosial, terbuka dan egaliter.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi Daerah tidak terlepas dari adanya partisipasi aktif masyarakat. Masyarakat Daerah, baik sebagai satu kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, sehingga tanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah tidak hanya merupakan tanggungjawab pemerintah semata, melainkan juga tanggungjawab masyarakat.

Salah satu bentuk perwujudan rasa tanggungjawab masyarakat adalah adanya sikap mendukung terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui partisipasi aktif masyarakat baik dalam proses pembuatan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil, maupun evaluasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

3.1.1. Dasar Pemikiran

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Selama ini dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Upaya untuk menyusun undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara telah dirintis sejak awal berdirinya negara Indonesia. Oleh karena itu, penyelesaian Undang-undang tentang Keuangan Negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

3.1.2. Hal-hal Baru dan/atau Perubahan Mendasar dalam Ketentuan Pengelolaan Keuangan Negara yang Diatur dalam Undang-undang

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara Pemerintah dengan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah dan Perusahaan Swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Undang-undang ini juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional.

3. 1. 3. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

3.1.4. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain.

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. Profesionalitas;

3. Proporsionalitas;
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara; dan
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadutnya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3.1.5. Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Subbidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan Daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh Bank Sentral.

3.1.6. Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran Pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan Pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Shubungannya dengan itu dalam undang-undang ini disebutkan bahwa Belanja Negara/Belanja Daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Perangkat Daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga/Perangkat Daerah. Dengan penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja Kementerian/Lembaga Perangkat Daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi Pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai

kegiatan Pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan Pemerintah. Selama ini Anggaran Belanja Pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukkan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara Panitia/Komisi Anggaran dan komisi-komisi pasangan kerja Kementerian Negara/Lembaga/Perangkat Daerah di DPR/DPRD.

3.1.7. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelolaan Dana Masyarakat

Sejalan dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah dan lembaga-lembaga infra/supranasional. Ketentuan tersebut meliputi hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, pemerintah asing, badan/lembaga asing, serta hubungan keuangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, perusahaan swasta dan badan pengelolaan dana masyarakat. Dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral ditegaskan bahwa Pemerintah Pusat dan Bank Sentral berkoordinasi dalam penetapan

dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Dalam hubungan dengan Pemerintah Daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah. Selain itu, undang-undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri Pemerintah. Dalam hubungan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari Perusahaan Negara/Daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

3.1.8. Pelaksanaan APBN dan APBD

Setelah APBN ditetapkan secara rinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden sebagai pedoman bagi Kementerian Negara/Lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Penuangan dalam Keputusan Presiden tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum dirinci di dalam undang-undang APBN, seperti alokasi anggaran untuk kantor pusat dan kantor daerah Kementerian Negara/Lembaga, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, dan pembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban Kementerian Negara/Lembaga. Selain itu, penuangan dimaksud meliputi pula alokasi dana perimbangan untuk Provinsi/Kabupaten/Kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan/badan yang menerima.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN/APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN/APBD pada semester berikutnya.

Ketentuan mengenai pengelolaan Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan Negara, mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antar Kementerian Negara/Lembaga di lingkungan Pemerintah.

3.1.9. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bertanggungjawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggungjawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggungjawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Sebagai konsekuensinya, dalam undang-undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/Walikota, serta Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-Undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

3.2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

3.2.1. Dasar Pemikiran

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam APBN dan APBD.

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, pada tanggal 5 April 2003 telah diundangkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 ini menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara. Sampai dengan saat ini, kaidah-kaidah tersebut masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (ICW) *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2860). Undang-undang Perbendaharaan Indonesia tersebut tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, undang-undang tersebut perlu diganti dengan undang-undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern.

3.2.2. Pengertian, Ruang Lingkup, dan Asas Umum Perbendaharaan Negara

Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan Pejabat Perbendaharaan Negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja Negara/Daerah, pengelolaan uang Negara/Daerah, pengelolaan piutang dan utang Negara/Daerah, pengelolaan investasi dan barang milik Negara/Daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian Negara/Daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisitas. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.

Asas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada Daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu.

Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di Daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan Daerah. Oleh karena itu Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3.2.3. Pejabat Perbendaharaan Negara

Sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah

Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer (COO)* untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.

Sesuai dengan prinsip tersebut Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggungjawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara Kementerian Negara/Lembaga berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para Menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran, perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada Kementerian Negara/Lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan.

Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada Kementerian Negara/Lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

Di lain pihak, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan Pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.

Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh Kementerian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordonnateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut, yang merupakan salah satu kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, telah mengalami

“deformasi” sehingga menjadi kurang efektif untuk mencegah dan/atau meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Oleh karena itu, penerapan pola pemisahan tersebut harus dilakukan secara konsisten.

3.2.4. Penerapan kaidah pengelolaan keuangan yang sehat di lingkungan pemerintahan

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumberdaya keuangan Pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumberdaya keuangan.

Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang selama ini lebih banyak dilaksanakan di dunia usaha dalam pengelolaan keuangan Pemerintah, tidaklah dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor Pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik. Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga Pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*).

Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur Pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan Pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

Dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik Negara/Daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

Dalam rangka pengelolaan uang Negara/Daerah, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening Pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada Bank Sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya

optimalisasi pemanfaatan dana Pemerintah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang Negara/Daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang Negara dan Daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan Pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang Negara/Daerah.

Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik Negara/Daerah dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan mengelola dan menggunakan barang milik Negara/Daerah.

3.2.5. Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Sehubungan dengan itu, perlu ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar:

1. Laporan keuangan Pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi;
2. Laporan keuangan Pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan;
3. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga, dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah;
4. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir;
5. Laporan Keuangan Pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
6. Laporan Keuangan Pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu pada Manual Statistik Keuangan Pemerintah (*Government Finance Statistics/GFS*) sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan dan analisis perbandingan antarnegara (*cross country studies*), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan Pemerintah.

Pada saat ini Laporan Keuangan Pemerintah dirasakan masih kurang transparan dan akuntabel karena belum sepenuhnya disusun mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan yang sejalan dengan standar akuntansi sektor publik yang diterima secara internasional. Standar Akuntansi Pemerintahan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal

32 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjadi acuan bagi Pemerintah Pusat dan seluruh Pemerintah Daerah di dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan.

Standar Akuntansi Pemerintahan ditetapkan dalam suatu Peraturan Pemerintah dan disusun oleh suatu Komite Standar Akuntansi Pemerintahan yang independen yang terdiri dari para profesional. Agar Komite dimaksud terjamin independensinya, Komite harus dibentuk dengan Keputusan Presiden dan harus bekerja berdasarkan suatu *due process*. Selain itu, usul standar yang disusun oleh Komite perlu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Bahan pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan. Hasil penyempurnaan tersebut diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, dan selanjutnya usul standar yang telah disempurnakan tersebut diajukan oleh Menteri Keuangan untuk ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

Agar informasi yang disampaikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah dapat memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas, perlu diselenggarakan Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat (SAPP) yang terdiri dari Sistem Akuntansi Pusat (SAP) yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang dilaksanakan oleh kementerian Negara/Lembaga.

Selain itu, perlu pula diatur agar laporan pertanggungjawaban keuangan Pemerintah dapat disampaikan tepat waktu kepada DPR/DPRD. Mengingat bahwa Laporan Keuangan Pemerintah terlebih dahulu harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD, BPK memegang peran yang sangat penting dalam upaya percepatan penyampaian laporan keuangan pemerintah tersebut kepada DPR/DPRD. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menetapkan bahwa audit atas Laporan Keuangan Pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah Laporan Keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Selama ini, menurut Pasal 70 ICW, BPK diberikan batas waktu 4 (empat) bulan untuk menyelesaikan tugas tersebut.

3.2.6. Penyelesaian Kerugian Negara

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan Negara/Daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian Negara/Daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan bahwa setiap

kerugian Negara/Daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut Negara/Daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

Sehubungan dengan itu, setiap Pimpinan Kementerian Negara/Lembaga/Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Pengenaan ganti kerugian Negara/Daerah terhadap Bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sedangkan pengenaan ganti kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara ditetapkan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/ Walikota.

Bendahara, Pegawai Negeri Bukan Bendahara, dan Pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian Negara/Daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif dan/atau pidana.

3.3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

3.3.1. Dasar Pemikiran

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi Daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan Daerah, potensi dan keanekaragaman Daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, Daerah diberikan kewenangan

yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi Daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, disamping karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2002 dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPR-RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003.

Dalam melakukan perubahan undang-undang, diperhatikan berbagai undang-undang yang terkait di bidang politik diantaranya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu juga diperhatikan undang-undang yang terkait di bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Prinsip otonomi Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan Daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang

senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan Daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap Daerah tidak selalu sama dengan Daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan Daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi Daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Selain itu penyelenggaraan otonomi Daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah.

Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi Daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi Daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi.

Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada Daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3.3.2. Pembagian Urusan Pemerintahan

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada Daerah.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Urusan yang menjadi kewenangan Daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan

dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan Daerah.

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/Kota, apabila regional menjadi kewenangan Provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

Sedangkan yang dimaksud dengan *keserasian hubungan* yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas

bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada Daerah.

Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

3.3.3. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundangundangan. Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.

Melalui undang-undang ini Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi, Kabupaten, dan Kota diberikan kewenangan sebagai Penyelenggara Pemilihan Kepala Daerah. KPUD yang dimaksud dalam Undang-Undang ini adalah KPUD sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk itu, tidak perlu dibentuk dan ditetapkan KPUD dan keanggotaannya yang baru. Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk Panitia Pengawas. Kewenangan KPUD Provinsi, Kabupaten, dan Kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan Berita Acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada Pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku Wakil Pemerintah di Daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan Kabupaten dan Kota.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan Daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan Daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan Daerah untuk melaksanakan otonomi Daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

3.3.4. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan Daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada Daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan Pemerintah yang diserahkan kepada Daerah menjadi sumber keuangan Daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi Daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di Daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip "uang mengikuti fungsi". Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku Kepala Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan Daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan Daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan Daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan Daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

3.3.5. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Penyelenggara pemerintahan Daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan Daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan Daerah lainnya. Kebijakan Daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lain.

Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus Peraturan Daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD.

Peraturan Daerah dan ketentuan Daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan Daerah tertentu yang mengatur Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, perubahan APBD, dan

tata ruang, berlaku setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Peraturan Daerah lainnya, terutama Peraturan Daerah mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

3.4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Salah satu tujuan pembentukan pemerintahan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Amanat tersebut, antara lain, telah dijabarkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan merupakan amanat konstitusi yang mendasari pembentukan seluruh peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian. Konstitusi mengamanatkan agar pembangunan ekonomi nasional harus berdasarkan prinsip demokrasi yang mampu menciptakan terwujudnya kedaulatan ekonomi Indonesia.

Keterkaitan pembangunan ekonomi dengan pelaku ekonomi kerakyatan dimantapkan lagi dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi sebagai sumber hukum materil. Dengan demikian, pengembangan penanaman modal bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi menjadi bagian dari kebijakan dasar penanaman modal.

Berkaitan dengan hal tersebut, penanaman modal harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal hanya dapat tercapai apabila faktor penunjang yang menghambat iklim penanaman modal dapat diatasi, antara lain melalui perbaikan koordinasi antarinstansi Pemerintah Pusat dan Daerah, penciptaan birokrasi yang efisien, kepastian hukum di bidang penanaman modal, biaya ekonomi yang berdaya saing tinggi, serta iklim usaha yang kondusif di bidang ketenagakerjaan dan keamanan berusaha. Dengan perbaikan berbagai faktor penunjang tersebut, diharapkan realisasi penanaman modal akan membaik secara signifikan.

Suasana kebatinan pembentukan Undang-Undang tentang Penanaman Modal didasarkan pada semangat untuk menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif sehingga Undang-Undang tentang Penanaman Modal mengatur hal-hal yang dinilai penting, antara lain yang terkait dengan cakupan undang-undang, kebijakan dasar penanaman modal, bentuk badan usaha, perlakuan terhadap penanaman modal, bidang usaha, serta keterkaitan pembangunan ekonomi dengan pelaku ekonomi kerakyatan yang diwujudkan dalam pengaturan mengenai pengembangan penanaman modal bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, hak, kewajiban, dan tanggungjawab penanam modal, serta fasilitas penanaman modal, pengesahan dan perizinan, koordinasi dan pelaksanaan kebijakan penanaman modal yang di dalamnya mengatur mengenai kelembagaan, penyelenggaraan urusan penanaman modal, dan ketentuan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa.

Undang-Undang ini mencakupi semua kegiatan penanaman modal langsung di semua sektor. Undang-Undang ini juga memberikan jaminan perlakuan yang sama dalam rangka penanaman modal. Selain itu, Undang-Undang ini memerintahkan agar Pemerintah meningkatkan koordinasi antarinstansi Pemerintah, antarinstansi Pemerintah dengan Bank Indonesia, dan antarinstansi Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Koordinasi dengan Pemerintah Daerah harus sejalan dengan semangat otonomi Daerah. Pemerintah Daerah bersama-sama dengan instansi atau lembaga, baik swasta maupun Pemerintah, harus lebih diberdayakan lagi, baik dalam pengembangan peluang potensi Daerah maupun dalam koordinasi promosi dan pelayanan penanaman modal.

Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan penyelenggaraan penanaman modal berdasarkan asas otonomi Daerah dan tugas pembantuan atau dekonsentrasi. Oleh karena itu, peningkatan koordinasi kelembagaan tersebut harus dapat diukur dari kecepatan pemberian perizinan dan fasilitas penanaman modal dengan biaya yang berdaya saing. Agar memenuhi prinsip demokrasi ekonomi, Undang-Undang ini juga memerintahkan penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan, termasuk bidang usaha yang harus dimitrakan atau dicadangkan bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.

Permasalahan pokok yang dihadapi penanam modal dalam memulai usaha di Indonesia diperhatikan oleh Undang-Undang ini sehingga terdapat pengaturan mengenai pengesahan dan perizinan yang di dalamnya terdapat pengaturan mengenai pelayanan terpadu satu pintu.

Dengan sistem itu, sangat diharapkan bahwa pelayanan terpadu di Pusat dan di Daerah dapat menciptakan penyederhanaan perizinan dan percepatan penyelesaiannya. Selain pelayanan penanaman modal di Daerah, Badan Koordinasi Penanaman Modal diberi tugas mengoordinasikan pelaksanaan kebijakan penanam modal.

Badan Koordinasi Penanaman Modal dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Jabaran tugas pokok dan fungsi Badan Koordinasi Penanaman Modal pada dasarnya memperkuat peran Badan tersebut guna mengatasi hambatan penanaman modal, meningkatkan kepastian pemberian fasilitas kepada penanam modal, dan memperkuat peran penanam modal. Peningkatan peran penanaman modal tersebut harus tetap dalam koridor kebijakan pembangunan nasional yang direncanakan dengan tahap memperhatikan kestabilan makroekonomi dan keseimbangan ekonomi antarwilayah, sektor, pelaku usaha, dan kelompok masyarakat, mendukung peran usaha nasional, serta memenuhi kaidah tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

Fasilitas penanaman modal diberikan dengan mempertimbangkan tingkat daya saing perekonomian dan kondisi keuangan negara dan harus promotif dibandingkan dengan fasilitas yang diberikan negara lain. Pentingnya kepastian fasilitas penanaman modal ini mendorong pengaturan secara lebih detail terhadap bentuk fasilitas fiskal, fasilitas hak atas tanah, imigrasi, dan fasilitas perizinan impor. Meskipun demikian, pemberian fasilitas penanaman modal tersebut juga diberikan sebagai upaya mendorong penyerapan tenaga kerja, keterkaitan pembangunan ekonomi dengan pelaku ekonomi kerakyatan, orientasi ekspor dan insentif yang lebih menguntungkan kepada penanam modal yang menggunakan barang modal atau mesin atau peralatan produksi dalam negeri, serta fasilitas terkait dengan lokasi penanaman modal di daerah tertinggal dan di daerah dengan infrastruktur terbatas yang akan diatur lebih terperinci dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan memperhatikan hal tersebut, Undang-Undang ini juga memberikan ruang kepada Pemerintah untuk mengambil kebijakan guna mengantisipasi berbagai perjanjian internasional yang terjadi dan sekaligus untuk mendorong kerjasama internasional lainnya guna memperbesar peluang pasar regional dan internasional bagi produk barang dan jasa dari Indonesia. Kebijakan pengembangan ekonomi di wilayah tertentu ditempatkan sebagai bagian untuk menarik potensi pasar internasional dan sebagai daya dorong guna meningkatkan daya tarik pertumbuhan suatu kawasan atau wilayah ekonomi khusus yang bersifat strategis bagi pengembangan perekonomian nasional.

Selain itu, Undang-Undang ini juga mengatur hak pengalihan aset dan hak untuk melakukan transfer dan repatriasi dengan tetap memperhatikan tanggungjawab hukum, kewajiban fiskal, dan kewajiban sosial yang harus diselesaikan oleh penanam modal.

Kemungkinan timbulnya sengketa antara penanam modal dan Pemerintah juga diantisipasi Undang-Undang ini dengan pengaturan mengenai penyelesaian sengketa. Hak, kewajiban, dan tanggungjawab penanam modal diatur secara khusus guna memberikan kepastian hukum, mempertegas kewajiban penanam modal terhadap penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat, memberikan penghormatan atas tradisi budaya masyarakat, dan melaksanakan tanggungjawab sosial perusahaan. Pengaturan tanggungjawab penanam modal diperlukan untuk mendorong iklim persaingan usaha yang sehat, memperbesar tanggungjawab lingkungan dan pemenuhan hak dan kewajiban tenaga kerja, serta upaya mendorong ketaatan penanam modal terhadap peraturan perundang-undangan.

Perekonomian dunia ditandai oleh kompetisi antarbangsa yang semakin ketat sehingga kebijakan penanaman modal harus didorong untuk menciptakan daya saing perekonomian nasional guna mendorong integrasi perekonomian Indonesia menuju perekonomian global. Perekonomian dunia juga diwarnai oleh adanya blok perdagangan, pasar bersama, dan perjanjian perdagangan bebas yang didasarkan atas sinergi kepentingan antarpihak atau antarnegara yang mengadakan perjanjian. Hal itu juga terjadi dengan keterlibatan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional yang terkait dengan penanaman modal, baik secara bilateral, regional maupun multilateral (*World Trade Organization/WTO*), menimbulkan berbagai konsekuensi yang harus dihadapi dan ditaati.

Berbagai pertimbangan di atas dan mengingat hukum penanaman modal yang telah berlaku selama kurang lebih 40 (empat puluh) tahun semakin mendesak kebutuhan Undang-Undang tentang Penanaman Modal sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, yang selama ini merupakan dasar hukum bagi kegiatan penanaman modal di Indonesia perlu diganti karena tidak sesuai lagi dengan tantangan dan kebutuhan untuk mempercepat perkembangan perekonomian nasional, melalui

konstruksi pembangunan hukum nasional di bidang penanaman modal yang berdaya saing dan berpihak kepada kepentingan nasional.

3.5. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Pembangunan perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi yang berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan pembangunan perekonomian nasional perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang Perseroan Terbatas yang dapat menjamin iklim dunia usaha yang kondusif. Selama ini Perseroan Terbatas telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, yang menggantikan peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman kolonial.

Namun, dalam perkembangannya ketentuan dalam undang-undang tersebut dipandang tidak lagi memenuhi perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat karena keadaan ekonomi serta kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi sudah berkembang begitu pesat khususnya pada era globalisasi. Di samping itu, 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*) menuntut penyempurnaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Dalam undang-undang ini telah diakomodasi berbagai ketentuan mengenai Perseroan Terbatas, baik berupa penambahan ketentuan baru, perbaikan penyempurnaan, maupun mempertahankan ketentuan lama yang dinilai masih relevan. Untuk lebih memperjelas hakikat Perseroan Terbatas, di dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat untuk memperoleh layanan yang cepat, undang-undang ini mengatur tata cara:

1. pengajuan permohonan dan pemberian pengesahan status badan hukum;
2. pengajuan permohonan dan pemberian persetujuan perubahan anggaran dasar;

3. penyampaian pemberitahuan dan penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar dan/atau pemberitahuan dan penerimaan pemberitahuan perubahan data lainnya, yang dilakukan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik di samping tetap dimungkinkan menggunakan sistem manual dalam keadaan tertentu.

Berkenaan dengan permohonan pengesahan badan hukum Perseroan Terbatas, ditegaskan bahwa permohonan tersebut merupakan wewenang pendiri bersama-sama yang dapat dilaksanakan sendiri atau dikuasakan kepada notaris.

Akta pendirian Perseroan Terbatas yang telah disahkan dan akta perubahan anggaran dasar yang telah disetujui dan/atau diberitahukan kepada Menteri dicatat dalam daftar Perseroan Terbatas dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia dilakukan oleh Menteri. Dalam hal pemberian status badan hukum, persetujuan dan/atau penerimaan pemberitahuan perubahan anggaran dasar, dan perubahan data lainnya, undang-undang ini tidak dikaitkan dengan Undang-Undang tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Untuk lebih memperjelas dan mempertegas ketentuan yang menyangkut Organ Perseroan, dalam undang-undang ini dilakukan perubahan atas ketentuan yang menyangkut penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dengan memanfaatkan perkembangan teknologi. Dengan demikian, penyelenggaraan RUPS dapat dilakukan melalui media elektronik seperti telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya.

Undang-undang ini juga memperjelas dan mempertegas tugas dan tanggungjawab Direksi dan Dewan Komisaris. Undang-undang ini mengatur mengenai Komisaris Independen dan Komisaris Utusan.

Sesuai dengan berkembangnya kegiatan usaha berdasarkan prinsip *syariah*, undang-undang ini mewajibkan Perseroan yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan prinsip *syariah* selain mempunyai Dewan Komisaris juga mempunyai Dewan Pengawas *Syariah*. Tugas Dewan Pengawas *Syariah* adalah memberikan nasihat dan saran kepada Direksi serta mengawasi kegiatan Perseroan agar sesuai dengan prinsip *syariah*.

Dalam undang-undang ini ketentuan mengenai struktur modal Perseroan tetap sama, yaitu terdiri atas modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor.

Namun, modal dasar Perseroan Terbatas diubah menjadi paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), sedangkan kewajiban penysetoran atas modal yang ditempatkan harus penuh. Mengenai pembelian kembali saham yang telah

dikeluarkan oleh Perseroan Terbatas pada prinsipnya tetap dapat dilakukan dengan syarat batas waktu Perseroan Terbatas menguasai saham yang telah dibeli kembali paling lama 3 (tiga) tahun. Khusus tentang penggunaan laba, undang-undang ini menegaskan bahwa Perseroan Terbatas dapat membagi laba dan menyisihkan cadangan wajib apabila Perseroan Terbatas mempunyai saldo laba positif.

Dalam undang-undang ini diatur mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan yang bertujuan mewujudkan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat bagi Perseroan Terbatas itu sendiri, komunitas setempat, dan masyarakat pada umumnya. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mendukung terjalinnya hubungan Perseroan Terbatas yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat, maka ditentukan bahwa Perseroan Terbatas yang kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. Untuk melaksanakan kewajiban Perseroan Terbatas tersebut, kegiatan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan harus dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan Terbatas yang dilaksanakan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Kegiatan tersebut dimuat dalam laporan tahunan Perseroan Terbatas. Dalam hal Perseroan Terbatas tidak melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan, maka Perseroan Terbatas yang bersangkutan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang ini mempertegas ketentuan mengenai pembubaran, likuidasi, dan berakhirnya status badan hukum Perseroan Terbatas dengan memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Dalam rangka pelaksanaan dan perkembangan undang-undang ini dibentuk Tim Ahli Pemantauan Hukum Perseroan yang tugasnya memberikan masukan kepada Menteri berkenaan dengan Perseroan Terbatas. Untuk menjamin kredibilitas Tim Ahli, keanggotaan Tim Ahli tersebut terdiri atas berbagai unsur baik dari pemerintah, pakar/akademisi, profesi, dan dunia usaha.

3.6. Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan

Bandar udara sebagai satu unsur dalam penyelenggaraan penerbangan memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dengan tujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan penerbangan yang selamat, aman, cepat, lancar, tertib, dan teratur, nyaman dan berdaya guna, menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas, sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan nasional.

Pembinaan kebandarudaraan yang meliputi aspek-aspek pengaturan, pengendalian dan pengawasan harus ditujukan untuk mencapai tujuan sebagaimana tersebut di atas. Di samping itu dalam melakukan pembinaan kebandarudaraan juga harus memperhatikan sebesar-besarnya kepentingan umum dan kemampuan masyarakat, kelestarian lingkungan, koordinasi antarwewenang pusat dan wewenang daerah serta antar instansi, sektor, dan antar unsur terkait serta pertahanan keamanan negara, sekaligus dalam rangka mewujudkan Tatanan Kebandarudaraan Nasional dalam satu kesatuan sistem transportasi nasional yang andal dan terpadu.

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (sebagai hukum positif saat itu), perlu dilakukan penataan dan pengaturan kembali ketentuan mengenai kebandarudaraan yang telah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1996 tentang Kebandarudaraan.

Dalam rangka menampung otonomi daerah tersebut, tidak menghilangkan peranan pembinaan mengenai kebandarudaraan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat yang berlaku secara nasional dengan tetap mempertimbangkan norma-norma ketentuan kebandarudaraan yang berlaku secara internasional.

Untuk kepentingan tersebut di atas, maka dalam Peraturan Pemerintah ini diatur ketentuan-ketentuan mengenai Tatanan Kebandarudaraan Nasional, penetapan lokasi tanah dan/atau perairan serta ruang udara untuk penyelenggaraan bandar udara, pelaksanaan kegiatan di bandar udara, penyelenggaraan bandar udara umum yang meliputi perencanaan, pembangunan danm pengoperasian, usaha penunjang kegiatan bandar udara, hal-hal menyangkut kerjasama dalam penyelenggaraan bandar udara, tarif jasa pelayanan kebandarudaraan, pengelolaan bandar udara khusus, pelayanan bandar udara ke/dari luar negeri, fasilitas pengelolaan limbah, dan penggunaan

bersama bandar udara atau pangkalan udara, untuk mengakomodasi pengaturan mengenai otonomi daerah di bidang bandar udara.

3.7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, timbul hak dan kewajiban Daerah yang dapat dinilai dengan uang, sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Selain kedua Undang-Undang tersebut di atas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan Daerah yang telah terbit lebih dahulu. Undang-Undang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (*omnibus regulation*) dari berbagai Undang-Undang tersebut diatas yang bertujuan agar memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Peraturan dimaksud memuat berbagai kebijakan terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah. Berdasarkan pemikiran sebagaimana diuraikan diatas maka pokok-pokok muatan Peraturan Pemerintah ini mencakup :

1. Perencanaan dan Penganggaran

Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi serta distribusi sumberdaya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Oleh karenanya dalam proses dan mekanisme penyusunan APBD yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini akan memperjelas siapa bertanggungjawab apa sebagai landasan pertanggungjawaban baik antara eksekutif dan DPRD, maupun di internal eksekutif itu sendiri.

Dokumen penyusunan anggaran yang disampaikan oleh masing-masing SKPD yang disusun dalam format RKA SKPD harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai atau diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu penerapan anggaran berbasis kinerja mengandung makna bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya.

APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja Daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam Peraturan Pemerintah ini diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran Daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Selain itu dalam rangka disiplin anggaran, maka penyusunan anggaran baik "pendapatan" maupun "belanja" juga harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya apakah itu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah. Oleh karena itu dalam proses penyusunan APBD Pemerintah Daerah harus mengikuti prosedur administratif yang ditetapkan.

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain bahwa (1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; (3) Semua penerimaan dan pengeluaran

daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Pendapatan daerah (langsung) pada hakikatnya diperoleh melalui mekanisme pajak dan retribusi atau pungutan lainnya yang dibebankan pada seluruh masyarakat. Keadilan atau kewajaran dalam perpajakan terkait dengan prinsip kewajaran "horisontal" dan kewajaran "vertikal". Prinsip dari kewajaran horisontal menekankan pada persyaratan bahwa masyarakat dalam posisi yang sama harus diberlakukan sama, sedangkan prinsip kewajaran vertikal dilandasi pada konsep kemampuan wajib pajak/retribusi untuk membayar, artinya masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban pajak yang tinggi pula. Tentunya untuk menyeimbangkan kedua prinsip tersebut Pemerintah Daerah dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional untuk menghilangkan rasa ketidakadilan.

Selain itu dalam konteks belanja, Pemerintah Daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum.

Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan (1) Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai; (2) Penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Aspek penting lainnya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini adalah keterkaitan antara kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dengan penganggaran (*budget*) oleh Pemerintah Daerah, agar sinkron dengan berbagai kebijakan Pemerintah sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan program dan kegiatan oleh Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Proses penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan ekonomi makro dan sumberdaya yang tersedia, mengalokasikan sumberdaya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik. Oleh karena itu pengaturan penyusunan anggaran merupakan hal penting agar dapat berfungsi sebagaimana diharapkan yaitu (1) dalam konteks kebijakan, anggaran memberikan arah kebijakan perekonomian dan menggambarkan secara tegas penggunaan sumberdaya yang dimiliki masyarakat; (2) fungsi utama anggaran adalah untuk mencapai keseimbangan ekonomi makro dalam perekonomian; (3) anggaran menjadi sarana sekaligus pengendali untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan dalam berbagai hal di suatu negara.

Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD.

Kepala SKPD selanjutnya menyusun RKA-SKPD yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. RKA ini disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. RKA ini kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan ini disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan Daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Proses selanjutnya Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD disertai penjelasan dari dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui.

APBD yang disetujui DPRD ini terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Jika DPRD tidak menyetujui Rancangan Perda APBD tersebut, untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran Daerah setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya dengan prioritas untuk belanja yang mengikat dan wajib.

2. Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah

Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan Daerah adalah juga pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan Daerah. Selanjutnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh SKPD selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah di bawah koordinasi Sekretaris Daerah. Pemisahan ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggungjawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Perubahan APBD dimungkinkan jika terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD, terdapat keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja, serta terjadi keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang

berjalan. Selain itu dalam keadaan darurat Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

Beberapa aspek pelaksanaan yang diatur Peraturan Pemerintah ini adalah memberikan peran dan tanggungjawab yang lebih besar para pejabat pelaksana anggaran, sistem pengawasan pengeluaran dan sistem pembayaran, manajemen kas dan perencanaan keuangan, pengelolaan piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan Barang Milik Daerah, larangan penyitaan Uang dan Barang Milik Daerah dan/atau yang dikuasai negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBD, serta akuntansi dan pelaporan.

Sehubungan dengan hal itu, dalam Peraturan Pemerintah ini diperjelas posisi SKPD sebagai instansi pengguna anggaran dan pelaksana program. Sementara itu Peraturan Pemerintah ini juga menetapkan posisi Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah sebagai Bendahara Umum Daerah. Dengan demikian, fungsi perbendaharaan akan dipusatkan di Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah.

Namun demikian untuk menyelesaikan proses pembayaran yang bernilai kecil dengan cepat, harus dibentuk kas kecil unit pengguna anggaran. Pemegang kas kecil harus bertanggung jawab mengelola dana yang jumlahnya lebih dibatasi yang dalam Peraturan Pemerintah ini dikenal sebagai Bendahara.

Berkaitan dengan sistem pengeluaran dan sistem pembayaran, dalam rangka meningkatkan pertanggungjawaban dan akuntabilitas SKPD serta untuk menghindari pelaksanaan verifikasi (pengurusan administratif) dan penerbitan SPM (pengurusan pembayaran) berada dalam satu kewenangan tunggal (Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah), fungsi penerbitan SPM dialihkan ke SKPD. Perubahan ini juga diharapkan dapat menyederhanakan seluruh proses pembayaran.

Kewenangan komptabel, *check and balance* mungkin dapat terbangun melalui (a) ketaatan terhadap ketentuan hukum, (b) pengamanan dini melalui pemeriksaan dan persetujuan sesuai ketentuan yang berlaku, (c) sesuai dengan spesifikasi teknis, dan (d) menghindari pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan dan memberikan keyakinan bahwa uang Daerah dikelola dengan benar.

Selanjutnya, sejalan dengan pemindahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD, jadwal penerimaan dan pengeluaran kas secara periodik harus diselenggarakan sesuai dengan jadwal yang disampaikan unit penerima dan unit pengguna kas.

Untuk itu, unit yang menangani perbendaharaan di Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah melakukan antisipasi secara lebih baik terhadap kemungkinan kekurangan kas. Dan sebaliknya melakukan rencana untuk menghasilkan pendapatan tambahan dari pemanfaatan kesempatan melakukan investasi dari kas yang belum digunakan dalam periode jangka pendek.

3. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pengaturan bidang akuntansi dan pelaporan dilakukan dalam rangka untuk menguatkan pilar akuntabilitas dan transparansi. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, Pemerintah Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa (1) Laporan Realisasi Anggaran, (2) Neraca, (3) Laporan Arus Kas, dan (4) Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh BPK.

Fungsi pemeriksaan merupakan salah satu fungsi manajemen sehingga tidak dapat dipisahkan dari manajemen keuangan Daerah. Berkaitan dengan pemeriksaan telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Terdapat dua jenis pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan keuangan negara, yaitu pemeriksaan intern dan pemeriksaan ekstern.

Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Daerah dilaksanakan sejalan dengan amandemen IV UUD 1945. Berdasarkan UUD 1945, pemeriksaan atas laporan keuangan dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dengan demikian BPK RI akan melaksanakan pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan keuangan ini, BPK sebagai auditor yang independen akan melaksanakan audit sesuai dengan standar audit yang berlaku dan akan memberikan pendapat atas kewajaran laporan keuangan. Kewajaran atas laporan keuangan pemerintah ini diukur dari kesesuaiannya terhadap standar akuntansi pemerintahan. Selain pemeriksaan ekstern oleh BPK, juga dapat dilakukan pemeriksaan intern.

Pemeriksaan ini pada Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Daerah. Oleh karena itu dengan spirit sinkronisasi dan sinergitas terhadap berbagai Undang-Undang tersebut diatas, maka pengelolaan keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini bersifat umum dan lebih menekankan kepada hal

yang bersifat prinsip, norma, asas, landasan umum dalam penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan Daerah. Sementara itu sistem dan prosedur pengelolaan keuangan Daerah secara rinci ditetapkan oleh masing-masing Daerah. Kebhinekaan dimungkinkan terjadi sepanjang hal tersebut masih sejalan atau tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini. Dengan upaya tersebut, diharapkan Daerah didorong untuk lebih tanggap, kreatif dan mampu mengambil inisiatif dalam perbaikan dan pemutakhiran sistem dan prosedurnya serta meninjau kembali sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan memaksimalkan efisiensi tersebut berdasarkan keadaan, kebutuhan dan kemampuan setempat. Dalam kerangka otonomi, Pemerintah Daerah dapat mengadopsi sistem yang disarankan oleh pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan kondisinya.

3.8. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembangunan dan Pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*

Pasal-pasal yang terkait dengan Raperda yaitu :

a. Pasal 3, yang menyebutkan bahwa :

Maksud dan tujuan pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* adalah:

- 1) mendorong pengembangan wilayah pembangunan Ciayumajakuning (Cirebon-Indramayu-Majalengka-Kuningan);
- 2) meningkatkan pertumbuhan ekonomi regional berbasis potensi Daerah;
- 3) meningkatkan daya saing global Jawa Barat dalam rangka mendorong percepatan pertumbuhan investasi;
- 4) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang transportasi udara; dan
- 5) meningkatkan investasi, industri, perdagangan, pariwisata, permukiman, dan perluasan lapangan kerja.

b. Pasal 4, yang menyebutkan bahwa :

- 1) Pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* meliputi pembangunan bandar udara dan kawasan perkotaan, yang merupakan upaya untuk mendukung terwujudnya Pusat Kegiatan Nasional (PKN) Cirebon dan penataan Kawasan Strategis Provinsi (KSP) Koridor Bandung-Cirebon, sebagai bagian dari kebijakan penataan ruang Provinsi Jawa Barat.

- 2) Pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* terintegrasi dengan:
 - a) rencana pembangunan infrastruktur jalan tol CISUMDAWU (Cileunyi-Sumedang-Dawuan) dan jalan akses dari dan menuju kawasan Kertajati *Aerocity*;
 - b) rencana pembangunan infrastruktur rel kereta api;
 - c) pembangunan infrastruktur sumberdaya air, energi, telekomunikasi, transportasi, permukiman dan infrastruktur lainnya; dan
 - d) pengembangan pelabuhan di Daerah.
- c. Pasal 6, yang menyebutkan bahwa :
Pembangunan dan pengembangan BIJB dan Kertajati *Aerocity* dilaksanakan dengan mengembangkan Kawasan Perkotaan Kertajati yang terintegrasi dengan pembangunan dan pengembangan bandar udara.
- d. Pasal 18, yang menyebutkan bahwa :
 - 1) Dalam rangka operasionalisasi bandar udara, Pemerintah Daerah dapat membentuk Badan Usaha Bandar Udara.
 - 2) Pembentukan Badan Usaha Bandar Udara dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Pembentukan Badan Usaha Bandar Udara tidak meniadakan peluang untuk melakukan kerjasama dengan pihak swasta.
- e. Pasal 20, yang menyebutkan bahwa :
 - 1) Pembangunan Kertajati *Aerocity* bertujuan untuk mendukung keberadaan bandar udara dalam meningkatkan daya saing global.
 - 2) Pembangunan Kertajati *Aerocity* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terintegrasi dengan pembangunan bandar udara.
 - 3) Kertajati *Aerocity* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kawasan industri, perdagangan dan pariwisata, dan permukiman.
 - 4) Kertajati *Aerocity* sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi wilayah seluas \pm 5.000 Ha terdiri atas bandar udara seluas \pm 1.800 Ha dan *Aerocity* seluas \pm 3.200 Ha.
 - 5) Luasan kawasan Kertajati *Aerocity* sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat bertambah sesuai dengan kebutuhan dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi (KSP) BIJB dan Kertajati *Aerocity*.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Secara filosofis, dalam Pembukaan UUD 1945, ditegaskan bahwa pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ditujukan untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, serta untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan pemerintahan daerah untuk mewujudkan tujuan tersebut sampai pada tataran masyarakat yang ada daerah-daerah bahkan desa-desa. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 Amandemen Kedua, terutama ayat (1), ayat (5) dan ayat (6) yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan berdasarkan landasan filosofis tersebut, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat memiliki landasan filosofis yang dapat dipertanggungjawabkan.

4.2. Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity* harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga Peraturan Daerah tersebut mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

Mengenai hal ini Roscoe Pound menyatakan bahwa hukum sebagai suatu unsur yang hidup dalam masyarakat harus senantiasa memajukan kepentingan umum.

Artinya hukum harus dilahirkan dari konstruksi hukum masyarakat yang dilegalisasi oleh penguasa. Ia harus berasal dari konkretisasi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian daya berlaku secara sosiologis, artinya kaidah hukum itu haruslah¹⁵:

- a. Sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat (*living law*), seperti hukum adat, hukum agama, hukum kebiasaan, dan lain-lain;
- b. Mempunyai fungsi sebagai alat pembaharuan masyarakat; dan
- c. Memperhatikan kesadaran hukum masyarakat.

Keberlakuan secara sosiologis perundang-undangan termasuk peraturan daerah perlu dibedakan dengan lembaga "kebiasaan" yang juga melahirkan kaidah. Dalam lembaga kebiasaan, pelembagaan adalah pembakuan dari perilaku yang tetap sama dan berulang-ulang, sehingga kebiasaan merupakan kaidah nonempiris apabila dihubungkan dengan keputusan dari pejabat berwenang yang sifatnya formal. Dengan demikian, kaidah yang ditekankan dari pejabat yang berwenang merupakan norma empiris yang merupakan empiris formal. Sebaliknya, kaidah kebiasaan adalah kaidah non-empiris atau dengan kata lain, kaidah empiris sosial.

Berdasarkan pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif dan empirik dalam Peraturan Daerah ini harus ada; keduanya adalah sama-sama perlu. Artinya, hukum yang pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman yang dikongkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasio yang kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh Pemerintah/negara.

Hal yang paling utama dalam hal ini adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum (Peraturan Daerah ini).

¹⁵ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 29, jo Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4.3. Landasan Yuridis

Pembentukan Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, merupakan salah satu syarat bagi terbentuknya Negara Hukum sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. UUD 1945;
- b. Undang-Undang/Perpu;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi, dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah pada hakekatnya merupakan penjabaran lebih lanjut dan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karenanya Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya agar Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat yang akan dibentuk tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity* dapat mempunyai daya berlaku secara yuridis, maka harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Kaidah hukum itu harus pasti;
- b. Bentuknya harus berupa peraturan perundang-undangan;
- c. Memperhatikan tata urutan susunan berjenjang (hirarkhi); dan
- d. Adanya penegakan terhadap kaidah hukum tadi (*role of law*).

Pembentukan suatu Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk rege!geving*), yaitu asas formal dan asas material.

Asas-asas formal meliputi:

- a. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duideijke doelstellin*);
- b. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*);
- d. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoorbaarheid*); dan
- e. Asas Konsensus (*Het beginsel van de consensus*).

Asas-asas material, meliputi:

- a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duiddelijke terminologie en duidelijke systemstiek*);
- b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*);
- c. Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids beginsel*); dan
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuelerechtsbedeling*).

Asas-asas tersebut lebih bersifat normatif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas, dapat terjadi pembentuk Peraturan Daerah membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas-asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP DAN MATERI MUATAN RAPERDA

5.1. Jangkauan

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity* yaitu membentuk BUMD yang mampu mengakselerasi pembangunan dan pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity* serta pengelolaannya, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.2. Arah Pengaturan

Arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka pengelolaan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*, yaitu proses pembentukan BUMD yang akan mengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity* sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, yang dilandasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

5.3. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengaturan meliputi :

1. Pembentukan BUMD berbentuk Perseroan Terbatas;
2. Tahapan pembentukan BUMD;
3. Hubungan hukum antara BUMD dengan Pemerintah Daerah; dan
4. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

5.4. Materi Muatan

1. Konsideran

Konsideran "Menimbang" memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Rancangan Peraturan Daerah. Pokok-pokok pikiran pada konsideran "Menimbang" memuat unsur atau landasan filosofis, yuridis dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Dalam konsideran “Menimbang”, dimuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi alasan pokok perlunya pengaturan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*.

2. Dasar Hukum

Dasar hukum pengaturan yang digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*, adalah :

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
- e. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
- f. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

- g. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
- h. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4956);
- i. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5066);
- j. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4146);
- l. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
- m. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4609) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4855);
- n. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);

- o. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2008 Nomor 5 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 42) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 8 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2010 Nomor 8 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 74);
- p. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2008 Nomor 9 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10);
- q. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2008 Nomor 11 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 12);
- r. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembangunan dan Pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity* (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2008 Nomor 13 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 79);
- s. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2012 Nomor 3 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 117).

3. Ketentuan Umum

Dalam praktik di Indonesia, "*definition clause*" atau "*interpretation clause*" biasanya disebut dengan Ketentuan Umum. Dengan sebutan demikian, seharusnya, isi yang terkandung di dalamnya tidak hanya terbatas pada pengertian-pengertian operasional istilah-istilah yang dipakai seperti yang biasa dipraktikkan selama ini.

Dalam istilah "Ketentuan Umum" seharusnya termuat pula hal-hal lain yang bersifat umum, seperti pengantar, pembukaan, atau "*preamble*" peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, telah menjadi kelaziman atau kebiasaan bahwa setiap perundang-undangan selalu didahului oleh "Ketentuan Umum" yang berisi pengertian atas istilah-istilah yang dipakai dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dengan demikian, fungsi ketentuan umum ini persis seperti "*definition clause*" atau "*interpretation clause*" yang dikenal di berbagai negara.

Dalam hal ini, maka pertimbangan "Menimbang" yaitu :

- a. bahwa dalam rangka penyediaan infrastruktur transportasi udara untuk mendukung kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat Jawa Barat dalam skala regional, nasional dan internasional, telah ditetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pembangunan dan Pengembangan Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*,
- b. bahwa untuk operasionalisasi Bandara Internasional, berdasarkan Pasal 18 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010, perlu dibentuk Badan Usaha Milik Daerah;
- c. bahwa pembentukan Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana dimaksud pada pertimbangan huruf b, ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat.

4. Batang Tubuh

Materi yang diatur dalam Raperda pada pokoknya berisi substansi yang berkaitan dengan pembentukan BUMD Pengelola BIJB dan Kertajati *Aerocity* sebagai berikut :

- a. Pembentukan dan nama Perseroan :
 - 1) Perseroan mempunyai nama dan tempat kedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia yang ditentukan dalam Anggaran Dasar.
 - 2) Perseroan mempunyai alamat lengkap sesuai dengan tempat kedudukannya.

b. Jangka waktu Perseroan :

Perseroan didirikan untuk jangka waktu terbatas atau tidak terbatas sebagaimana ditentukan dalam Anggaran Dasar.

c. Pendiri Perseroan :

1) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia. Oleh karena itu perlu ada kejelasan, siapa pihak di luar Pemerintah Daerah. Metoda pemilihan pihak mitra bisa melalui dua cara : dikukuhkan dalam Perda atau setelah ditetapkannya Perda, dengan metode pemilihan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam hal ini, mengingat BUMD yang didirikan akan menangani BIJB dan Kertajati *Aerocity* yang merupakan proyek prestisius dan bersifat monumental, maka pemilihan mitra Pendiri, Direksi, Komisaris dan Manajemen harus dilakukan melalui proses yang terukur dari calon yang memiliki *track record* di bidang pengelolaan bandara internasional dan *aerocity* baik di dalam maupun luar negeri.

2) Setiap Pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.

3) Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam rangka Peleburan.

4) Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.

d. Akta pendirian :

1) Akta pendirian memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian Perseroan.

2) Keterangan lain dimaksud, memuat paling kurang :

a) nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, dan kewarganegaraan Pendiri perseorangan, atau nama, tempat kedudukan dan alamat lengkap serta nomor dan tanggal Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum dari Pendiri Perseroan;

- b) nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, kewarganegaraan anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang pertama kali diangkat;
 - c) nama pemegang saham yang telah mengambil bagian saham, rincian jumlah saham, dan nilai nominal saham yang telah ditempatkan dan disetor; dan
 - d) Dalam pembuatan akta pendirian, Pendiri dapat diwakili oleh orang lain berdasarkan surat kuasa.
- e. Anggaran Dasar dan Perubahan Anggaran Dasar :
- 1) Anggaran dasar memuat paling kurang :
 - a) nama dan tempat kedudukan Perseroan;
 - b) maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;
 - c) jangka waktu berdirinya Perseroan;
 - d) besarnya jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor;
 - e) jumlah saham, klasifikasi saham apabila ada berikut jumlah saham untuk tiap klasifikasi, hak-hak yang melekat pada setiap saham, dan nilai nominal setiap saham;
 - f) nama jabatan dan jumlah anggota Direksi dan Dewan Komisaris;
 - g) penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
 - h) tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Direksi dan Dewan Komisaris; dan
 - i) tata cara penggunaan laba dan pembagian dividen.
- f. Tempat kedudukan :
- Perseroan mempunyai tempat kedudukan di daerah Kota atau Kabupaten dalam wilayah Provinsi Jawa Barat yang ditentukan dalam Anggaran Dasar.
- g. Maksud, Tujuan dan Kegiatan Usaha :
- Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang dicantumkan dalam Anggaran Dasar Perseroan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Modal dan Saham :
- 1) Modal dasar Perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham.

- 2) Modal dasar Perseroan paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Jumlah minimal modal dasar tersebut yaitu modal dasar minimal yang harus dipenuhi dalam pembentukan Perseroan. Namun demikian, penetapan jumlah modal dasar Perseroan harus mempertimbangkan secara rasional dan proporsional *core business*, skala usaha serta sifat kegiatan dan aktivitas yang akan dilaksanakan. Mengingat BUMD yang akan dibentuk memiliki *core business* pengelolaan BIJB dan Kertajati *Aerocity*, maka jumlah modal dasar harus memperhitungkan nilai investasi yang layak. Untuk itu, perlu dilakukan penghitungan oleh pihak yang berkompeten.
 - 3) Paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar dimaksud harus ditempatkan dan disetor penuh, yang dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah.
 - 4) Pengeluaran saham lebih lanjut yang dilakukan setiap kali untuk menambah modal yang ditempatkan harus disetor penuh.
 - 5) Penyetoran atas modal saham dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya.
 - 6) Penambahan modal Perseroan dilakukan berdasarkan persetujuan RUPS.
 - 7) Saham Perseroan dikeluarkan atas nama pemiliknya.
 - 8) Nilai saham harus dicantumkan dalam mata uang rupiah.
 - 9) Saham tanpa nilai nominal tidak dapat dikeluarkan.
- i. Rencana Kerja, Laporan Tahunan dan Penggunaan Laba :
- 1) Direksi menyusun rencana kerja tahunan sebelum dimulainya tahun buku yang akan datang.
 - 2) Direksi menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS setelah ditelaah oleh Dewan Komisaris dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku Perseroan berakhir, yang memuat paling kurang:
 - a) laporan keuangan yang terdiri atas sekurang-kurangnya neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang

bersangkutan, laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas, serta catatan atas laporan keuangan tersebut;

- b) laporan mengenai kegiatan Perseroan;
- c) laporan pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan;
- d) rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perseroan;
- e) laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Dewan Komisaris selama tahun buku yang baru lampau;
- f) nama anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris; dan
- g) gaji dan tunjangan bagi anggota Direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota Dewan Komisaris Perseroan untuk tahun yang baru lampau.

- 3) Perseroan wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk cadangan.
- 4) Kewajiban penyisihan untuk cadangan dimaksud berlaku apabila Perseroan mempunyai saldo laba yang positif.
- 5) Penyisihan laba bersih dimaksud dilakukan sampai cadangan mencapai paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor.
- 6) Cadangan yang belum mencapai jumlah 20% (dua puluh persen) dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor, hanya boleh dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain.
- 7) Penggunaan laba bersih termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan dimaksud diputuskan oleh RUPS.
- 8) Seluruh laba bersih setelah dikurangi penyisihan untuk cadangan dimaksud dibagikan kepada pemegang saham sebagai dividen, kecuali ditentukan lain dalam RUPS.
- 9) Dividen hanya boleh dibagikan apabila Perseroan mempunyai saldo laba yang positif.

j. Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan :

- 1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumberdaya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan.
- 2) Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan dimaksud merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

k. Rapat Umum Pemegang Saham :

- 1) RUPS mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang PT dan/atau anggaran dasar.
- 2) RUPS diadakan di tempat kedudukan Perseroan atau di tempat Perseroan melakukan kegiatan usahanya yang utama sebagaimana ditentukan dalam Anggaran Dasar.
- 3) RUPS terdiri atas RUPS tahunan dan RUPS lainnya.

l. Direksi dan Dewan Komisaris :

- 1) Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.
- 2) Direksi berwenang menjalankan pengurusan dimaksud sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang PT dan/atau anggaran dasar.
- 3) Direksi Perseroan terdiri atas 1 (satu) orang anggota Direksi atau lebih.
- 4) Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:
 - a) dinyatakan pailit;
 - b) menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
 - c) dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

- 5) Anggota Direksi diangkat oleh RUPS.
- 6) Untuk pertama kali pengangkatan anggota Direksi dilakukan oleh Pendiri dalam akta pendirian dimaksud.
- 7) Anggota Direksi diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diangkat kembali.
- 8) Direksi bertanggungjawab atas pengurusan Perseroan dimaksud.
- 9) Direksi mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan.
- 10) Anggota Direksi tidak berwenang mewakili Perseroan apabila:
 - a) terjadi perkara di pengadilan antara Perseroan dengan anggota Direksi yang bersangkutan; atau
 - b) anggota Direksi yang bersangkutan mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan.
- 11) Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi.
- 12) Pengawasan dan pemberian nasihat dilakukan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.
- 13) Dewan Komisaris terdiri atas 1 (satu) orang anggota atau lebih.
- 14) Yang dapat diangkat menjadi anggota Dewan Komisaris adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:
 - a) dinyatakan pailit;
 - b) menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
 - c) dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.
- 15) Anggota Dewan Komisaris diangkat oleh RUPS.
- 16) Untuk pertama kali pengangkatan anggota Dewan Komisaris dilakukan oleh pendiri dalam akta pendirian.
- 17) Anggota Dewan Komisaris diangkat untuk jangka waktu tertentu dan dapat diangkat kembali.

- m. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pemisahan :
- 1) Penggabungan dan Peleburan mengakibatkan Perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri berakhir karena hukum.
 - 2) Berakhirnya Perseroan dimaksud terjadi tanpa dilakukan likuidasi terlebih dahulu.
 - 3) Pengambilalihan dilakukan dengan cara pengambilalihan saham yang telah dikeluarkan dan/atau akan dikeluarkan oleh Perseroan melalui Direksi Perseroan atau langsung dari pemegang saham.
 - 4) Pengambilalihan dapat dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan.
- n. Pembubaran, Likuidasi dan Berakhirnya Status Badan Hukum Perseroan :
- 1) Pembubaran Perseroan terjadi:
 - a) berdasarkan keputusan RUPS;
 - b) karena jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir;
 - c) berdasarkan penetapan pengadilan;
 - d) dengan dicabutnya kepailitan berdasarkan putusan pengadilan niaga yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, harta pailit Perseroan tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan;
 - e) karena harta pailit Perseroan yang telah dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; atau
 - f) karena dicabutnya izin usaha Perseroan sehingga mewajibkan Perseroan melakukan likuidasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 2) Dalam hal terjadi pembubaran Perseroan :
 - a) wajib diikuti dengan likuidasi yang dilakukan oleh likuidator atau kurator; dan
 - b) Perseroan tidak dapat melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan Perseroan dalam rangka likuidasi.

- 3) Dalam hal pembubaran terjadi berdasarkan keputusan RUPS, jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir atau dengan dicabutnya kepailitan berdasarkan keputusan pengadilan niaga dan RUPS tidak menunjuk likuidator, Direksi bertindak selaku likuidator.
- 4) Dalam hal pembubaran Perseroan terjadi dengan dicabutnya kepailitan dimaksud, pengadilan niaga sekaligus memutuskan pemberhentian kurator dengan memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- 5) Pembubaran Perseroan tidak mengakibatkan Perseroan kehilangan status badan hukum sampai dengan selesainya likuidasi dan pertanggungjawaban likuidator diterima oleh RUPS atau pengadilan.
- 6) Pembubaran Perseroan terjadi karena hukum apabila jangka waktu berdirinya Perseroan yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar berakhir.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

1. Dalam pembentukan BUMD Pengelola BIJB dan Kertajati *Aerocity*, perlu adanya langkah strategis dari Pemerintah Daerah agar BUMD yang dibentuk benar-benar memiliki kompetensi melaksanakan pengelolaan BIJB dan Kertajati *Aerocity*, sehingga pemilihan mitra Pendiri BUMD harus diseleksi secara ketat dari calon mitra dari dalam maupun luar negeri yang telah memiliki *track record* di bidang pengelolaan bandara internasional dan *aerocity*, yang dilaksanakan melalui *beauty contest* sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Penetapan jumlah modal dasar Perseroan harus mempertimbangkan secara rasional dan proporsional *core business*, skala usaha serta sifat kegiatan dan aktivitas yang akan dilaksanakan. Mengingat BUMD yang akan dibentuk memiliki *core business* pengelolaan BIJB dan Kertajati *Aerocity*, maka jumlah modal dasar harus memperhitungkan nilai investasi yang layak. Untuk itu, perlu dilakukan penghitungan oleh pihak yang berkompeten.

6.2. Saran

Agar pembentukan BUMD Pengelola BIJB dan Kertajati *Aerocity* tidak terhambat, seyogianya pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dapat dilakukan secara simultan dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*.