

**PENJELASAN**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MAGELANG**  
**TENTANG**  
**PERUBAHAN PERATURAN DAERAH KOTA MAGELANG NOMOR 10 TAHUN 2018**  
**TENTANG PERUSAHAAN UMUM DAERAH PERBENGKELAN PRIMA OTO**  
**KOTA MAGELANG**

---

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Perkembangan globalisasi menuntut berbagai badan usaha, baik milik pemerintah/daerah maupun swasta, saling berkompetisi. Di dalam kontens demikian, maka kompetisi dilakukan secara sehat dengan memperhatikan aturan dan tata kelola yang baik. Selama ini, pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki wewenang membentuk badan usaha yang berbadan hukum. Syaratnya secara konstitusional memenuhi semangat ketentuan Pasal 33 UUD 1945 di mana pembentukan badan usaha berbadan hukum dimaksud ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Atas dasar itu, maka pemerintah daerah mendirikan perusahaan-perusahaan milik daerah dengan harapan memperoleh keuntungan ekonomis bagi daerah sekaligus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat dimaklumi, mengingat bahwa pada hakikatnya, Badan Usaha Milik Daerah itu sendiri memiliki peran strategis bagi daerah mengingat fungsi gandanya yaitu salah satu sarana bagi penerimaan keuangan daerah dan memberikan layanan publik di daerah sesuai jenis usahanya.

Salah satu implikasi diberlakukannya otonomi daerah, adalah dibukanya pintu bagi daerah untuk mengembangkan daerahnya secara mandiri atau otonom. Berbagai area pembangunan yang awalnya harus menginduk kepada pemerintah pusat, maka dengan diimplementasikannya otonomi daerah pembangunan diserahkan kepada daerah. Melalui otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan alokasi dana secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan. Dengan diberikannya otoritas pengelolaan, diharapkan daerah dapat berperan lebih leluasa dan dapat lebih memajukan daerah karena daerah itu lah yang lebih paham kebutuhan di masing-masing daerahnya. Pengaturan tentang Badan Usaha Milik Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dengan adanya otonomi, diharapkan pula dapat lebih pemeratakan pembangunan berdasarkan potensi masing-masing daerah. Sebagai konsekuensinya, maka daerah tidak lagi bergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu, berbagai cara harus dilakukan untuk membangun daerah pun harus diupayakan oleh masing-masing daerah demi kemajuan daerahnya. Hal ini pula yang harus dilakukan oleh Kota Magelang sebagai salah satu daerah yang melaksanakan otonomi daerah.

Adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah, tentunya akan membawa konsekuensi penyerahan sebagian sumber-sumber keuangannya. Hal ini dilakukan guna menjamin kelancaran penyelenggaraan urusan tersebut, sehingga akan terjadi suatu keseimbangan antara urusan yang dibebankan serta sumber-sumber keuangan untuk pembiayaannya.

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan suatu otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk mengelola pemerintahan; (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin.

Bagi Kota Magelang, hal itu telah dilakukan melalui berbagai upaya guna menopang keuangan daerah yang salah satunya diwujudkan dalam bentuk membentuk Perusahaan Umum Daerah. Pilihan pembentukan Perusahaan Umum Daerah tidak lain adalah adanya keuntungan sehingga diharapkan dapat menopang keuangan daerah dan dapat dijadikan pembiayaan dalam pembangunan daerah.

Kontribusi perusahaan umum daerah Perbengkelan Prima Oto terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) totalnya relatif besar. Misalnya, pada tahun 2021 perusahaan daerah Perbengkelan menghasilkan laba usaha Rp 95.058.879 atau 99,34% dari target. Nominal rupiah tersebut, jika dialokasikan untuk pembangunan daerah tentu akan sangat bermanfaat bagi masyarakat.

Oleh karena itu, mempertahankan keberadaan perusahaan daerah dan mengembangkan kegiatan usaha baru dengan memberikan payung hukum yang *legitimate* merupakan keniscayaan guna mendukung laju pertumbuhan perusahaan umum daerah Perbengkelan Prima Oto tersebut.

Jenis kegiatan usaha baru adalah jasa transportasi dan angkutan umum, perdagangan kendaraan bermotor dan penyalur produk-produk pertamina.

Menurut UU RI No. 22 Tahun 2009 Pasal 138 Tentang Penyelenggaraan Angkutan dan Jalan, angkutan umum diselenggarakan oleh pemerintah sebagai tujuan untuk memenuhi kebutuhan pergerakan masyarakat dan tetap berpegang teguh pada kelancaran arus lalu lintas secara keseluruhan.

Guna mendukung kesuksesan Rencana Pembangunan Jangka Menengah daerah (**RPJMD**) **Kota Magelang Tahun 2021-2026**, pada misi 5 yaitu Mewujudkan Kota Modern Yang Berdaya Saing dengan Peningkatan Kualitas Tata Ruang dan Infrastruktur, dengan salah satu strategi yang dirumuskan untuk mencapai tujuan sasaran pada misi ini adalah penyediaan angkutan umum terintegrasi, maka Perkembangan Kota Magelang menuju kota yang maju, sehat dan bahagia sangat didukung oleh sarana dan prasarana sebagai penunjang bagi pertumbuhan pembangunan kota.

Transportasi darat merupakan sektor yang sangat penting dalam menunjang kelancaran bidang perekonomian, pendidikan, urusan pemerintahan dan kepentingan umum lainnya di Indonesia khususnya di Kota Magelang. Sehingga diperlukan suatu sistem transportasi yang baik untuk mendukung segala aktivitas tersebut. Salah satunya adalah transportasi darat yang merupakan bagian utama dari sistem transportasi yang dapat menunjang segala aktivitas masyarakat Kota Magelang.

Adapun perusahaan angkutan umum merupakan badan hukum yang menyediakan jasa angkutan orang dan/atau barang dengan kendaraan bermotor umum. Jenis usaha baru dimaksud adalah memberikan pelayanan jasa transportasi atau angkutan, yang dapat memberikan pelayanan, meliputi :

1. Angkutan Orang, antara lain : a) Angkutan Orang dalam trayek maupun b) Angkutan Orang tidak dalam trayek, yang terdiri atas : 1) Angkutan Orang dengan tujuan tertentu (angkutan antar jemput, angkutan karyawan, angkutan carter, angkutan sewa), 2) Angkutan orang untuk keperluan pariwisata, 3) Angkutan orang dengan menggunakan teknologi informasi
2. Angkutan Barang dengan kendaraan bermotor umum

Secara umum transportasi memegang peranan penting dalam dua hal yaitu pembangunan ekonomis dan pembangunan non ekonomis. Tujuan yang bersifat ekonomis misalnya peningkatan pendapatan nasional, mengembangkan industri nasional dan menciptakan serta memelihara tingkat kesempatan kerja bagi masyarakat. Sejalan dengan tujuan ekonomis tersebut adapula tujuan yang bersifat non ekonomis yaitu untuk mempertinggi integritas bangsa, serta meningkatkan pertahanan dan keamanan nasional. Sistem transportasi dapat terselenggara dengan tertib, aman nyaman, teratur, dan lancar haruslah memperhatikan kondisi teknis sarana kendaraan, disamping unsur unsur lainnya seperti pengendara, kondisi jalan dan lingkungan.

Seiring dengan perkembangan jaman kebutuhan manusia akan mobilitas dari tempat satu ketempat yang lain semakin meningkat. Hal ini mengakibatkan meningkatnya kebutuhan alat transportasi berupa kendaraan bermotor untuk semua lapisan masyarakat. Di satu sisi dengan adanya peningkatan volume kendaraan bermotor berakibat pula pada meningkatnya kebutuhan masyarakat akan bahan bakar minyak (BBM) untuk kendaraan bermotor. Hal inilah yang membuka peluang usaha baru Perumda Perbengkelan Prima Oto di bidang perdagangan kendaraan bermotor dan sebagai penyalur produk-produk pertamina agar dapat melayani kebutuhan akan alat transportasi dan bahan bakar untuk semua lapisan masyarakat.

Maka dari itu untuk menangkap peluang tersebut diperlukan penambahan kegiatan usaha baru dalam kegiatan usaha Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang sebagaimana tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang, yang mengatur Kegiatan Usaha sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 yang menyebutkan bahwa :

“Kegiatan usaha Perumda Perbengkelan meliputi pelayanan jasa perbengkelan, penjualan suku cadang kendaraan serta usaha-usaha lain yang berhubungan dengan pemenuhan jasa perbengkelan.”

Sangat penting untuk dilakukan kajian pembentukan rancangan peraturan daerah (raperda) tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang. Dengan kajian, maka diharapkan dapat memberikan gambaran yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam pembentukan raperda dimaksud.

Untuk dapat melahirkan suatu Peraturan Daerah yang dapat memberikan solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan melalui tahap penyusunan tambahan keterangan/penjelasan. Hal ini sesuai Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan “Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota disertai dengan tambahan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa urgensi pembentukan rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang Tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang?
2. Bagaimana jangkauan dan arah materi muatan Raperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

1. Untuk mengetahui alasan filosofis, yuridis, sosiologi-empiris dan teoritis dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Magelang tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang.
2. Untuk mengidentifikasi dan merumuskan pokok materi dalam Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang.
3. Sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah dalam membentuk perda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang.

## **D. Metode Kajian**

Metode penelitian dalam penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan ini menggunakan metode penelitian yuridis -normatif. Metode yuridis-normatif dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan secara normatif yang kemudian dilanjutkan dengan telaah bahan kepustakaan,<sup>1</sup> guna mendukung penyusunan Raperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang. Metode yuridis-normatif dalam tambahan penjelasan atau keterangan ini secara spesifik diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>1</sup>Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## 1. Obyek Penelitian

Hal yang menjadi obyek penelitian adalah kewenangan Kota Magelang dalam penyelenggaraan BUMD, serta dampak yang telah diperoleh atas penyelenggaraan BUMD yang selama ini telah dilakukan.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang terdiri dari:

### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintahan, serta diberlakukan secara resmi. Adapun bahas primer yang dibutuhkan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Daerah Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang secara formal tidak bisa dikatakan sebagai hukum positif. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks dan berbagai literatur hukum lainnya yang diperlukan dalam penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan ini. Adapun beberapa bahan hukum sekunder yang dibutuhkan dalam penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan ini adalah:

- a. Buku-buku tentang teori kewenangan dan tanggung jawab negara (daerah).
- b. Buku-buku tentang perundang-undangan.
- c. Buku-buku tentang Badan Usaha Milik Daerah.

### 3. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah kamus dan indeks-indeks hukum.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan ini dengan cara menelusuri dan mengkaji peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan BUMD.

## 4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan ini menggunakan yuridis-normatif. Pendekatan ini merupakan pendekatan dari sudut pandang ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertama yang dilakukan adalah dengan melihat seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berhubungan dengan BUMD. Kemudian, peraturan perundang-undangan tersebut dianalisis sehingga menghasilkan sebuah rekomendasi yang dapat diturunkan dalam sebuah konstruksi Raperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang.

Selain dua pendekatan tersebut, tambahan penjelasan atau keterangan ini juga menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan tersebut, akan digunakan untuk menemukan konstruksi ideal Raperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang.. Konsep hukum sebagai alat perekayasa sosial, serta konsep-konsep pemberdayaan digunakan di dalam tambahan penjelasan atau keterangan ini guna melahirkan Raperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang yang implementatif dan sesuai dengan kebutuhan serta arah pembangunan di Kota Magelang.

## 5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi data sesuai dengan permasalahan BUMD, khususnya di bidang perbengkelan dan transportasi. Kemudian data tersebut dideskripsikan, sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada. Setelah permasalahan tersebut dapat diuraikan dan dijawab secara akademik, kegiatan yang kemudian dilakukan adalah mengkongkretkannya ke dalam Raperda tentang Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang.

## BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

### A. Kajian Teoritis

#### 1. Teori Hukum Sebagai Alat Pemberdayaan

Roscoe Pound dalam teorinya menyebutkan *law as a tool social engineering* (hukum sebagai alat rekayasa/pemberdayaan sosial).<sup>2</sup> Makna yang terkandung di dalam teori tersebut, hendak menegaskan bahwa hukum memiliki peranan penting untuk dapat melakukan perubahan terhadap dinamika sosial-kemasyarakatan. Hal itu dapat ditegaskan pula, bahwa hukum lah yang berperan untuk mendesain segala aktivitas sosial, bukan justru sebaliknya. Dari konstruksi teori tersebut, kemudian memunculkan adagium hukum sebagai panglima, yang artinya hukum harus dijadikan alat untuk mengatur kehidupan masyarakat sehingga dalam kehidupannya dapat tercipta ketertiban, kepastian, dan keadilan. Melalui teori itu, pembuatan dan perkembangan hukum didesain secara profesional dan logis, tidak disangsikan lagi bahwa produk hukum dapat memengaruhi, bahkan mengubah sendi-sendi kehidupan masyarakat.<sup>3</sup>

Hubungan antara perubahan sosial dan sektor hukum tersebut, merupakan hubungan interaksi, dalam arti terdapat pengaruh perubahan sosial terhadap perubahan sektor hukum. Sementara di lain pihak, perubahan hukum juga berpengaruh terhadap suatu perubahan sosial. Perubahan hukum yang dapat memengaruhi perubahan sosial sejalan dengan salah satu fungsi hukum, yakni fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial atau sarana rekayasa masyarakat (*social engineering*). Sebagaimana diketahui bahwa ada beberapa komponen yang dapat menjadi alat kontrol sosial, yakni merupakan alat untuk mengontrol perilaku masyarakat. Salah satunya adalah hukum. Alat kontrol sosial lainnya selain hukum adalah agama, moralitas, adat kebiasaan, pendidikan, kesenian, pers, keteladanan pemimpin, dan lain-lain. Karena hukum merupakan alat kontrol sosial, maka lembaga-lembaga hukum dengan sendirinya juga merupakan lembaga (*agency*) kontrol sosial.<sup>4</sup>

Hukum, sebagai mekanisme kontrol sosial, merupakan fungsi utama dari negara dan bekerja melalui penerapan kekuatan yang dilaksanakan secara sistematis dan teratur oleh agen yang ditunjuk untuk melakukan fungsi itu. Pendapat tersebut, dapat diibaratkan bahwa hukum dianggap sebagai insinyur dalam mengungkapkan dasar-dasar pembaruan dalam masyarakat dan menggerakkan kemana masyarakat akan diarahkan serta bagaimana masyarakat seyogianya diatur. Dengan menjadikan hukum sebagai alata perubahan (rekayasa), maka diharapkan akan tercapai suatu tatanan yang dapat dikategorikan sebagai tatanan yang beradab.

---

<sup>2</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 65.

<sup>3</sup> Munir Fuady, *Sosiologi Hukum Kontemporer: Interaksi Hukum, Kekuasaan, dan Masyarakat*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 61.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

Untuk dapat memenuhi peranannya Roscoe Pound lalu membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

1. Kepentingan Umum (*Public Interest*), yaitu yang meliputi: a. Kepentingan negara sebagai Badan Hukum b. Kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat.
2. Kepentingan Masyarakat (*Social Interest*), yaitu yang meliputi: a. Kepentingan akan kedamaian dan ketertiban b. Perlindungan lembaga-lembaga sosial c. Pencegahan kemerosotan akhlak d. Pencegahan pelanggaran hak e. Kesejahteraan sosial.
3. Kepentingan Pribadi (*Private Interest*), yaitu yang meliputi: a. Kepentingan individu b. Kepentingan keluarga c. Kepentingan hak milik.

Berdasarkan penggolongan tersebut, maka aktivitas sosial-kemasyarakatan dan pemerintahan harus ditopang (dilindungi) melalui hukum. Namun demikian, dalam suatu negara jika ditinjau dari segi perubahan hukum, terdapat dua macam hukum, yaitu hukum yang cenderung dapat diubah-ubah dan hukum yang cenderung konservatif. Apabila akaitannya dengan aktivitas sosial-kemasyarakatan dan pemerintahan, maka posisi hukum terdapat pada hukum yang idealnya harus dapat dilakukan perubahan. Mengapa demikian? karena aktivitas sosial-kemasyarakatan dan pemerintahan merupakan aktivitas yang bersinggungan dan dapat berimplikasi pada dimensi publik, bukan pada dimensi privat. Oleh karena itu, jika tidak disesuaikan dengan perkembangan sosial dikhawatirkan akan menimbulkan kerugian-kerugian bagi kehidupan masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan pada bangunan pemahaman di atas, maka teori pemberdayaan hukum dapat dijadikan alat untuk melakukan penggantian terhadap Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang yang dimaksudkan untuk mewujudkan tatanan pemerintahan yang sesuai dengan koridor hukum. Selain itu, Perda *a quo* merupakan instrument hukum yang mengatur dimensi sosial-kemasyarakatan yang menyangkut kelembagaan BUMD sehingga jika tidak disesuaikan dengan perubahan hukum yang ada akan timbul kerugian terhadap kelembagaan BUMD tersebut. Melalui pijakan teori tersebut, maka arah penggantian Perda *a quo* dimaksudkan untuk memastikan jalannya roda perusahaan daerah pada rel hukum, pemenuhan hak, dan pengawasan yang lebih efektif sesuai dengan ketentuan hukum tersebut. Hal itu pula, kemudian sesuai dengan spirit yang dibawa dalam teori Roscoe Pound yaitu adanya hukum adalah untuk menggerakkan: 1) hukum benar-benar berfungsi sebagai alat untuk mengatur dan mengelola masyarakat dengan 2) Diimbangi pemenuhan terhadap kebutuhan atau kepentingan-kepentingan masyarakat; dan 3) adanya pengawasan guna memelihara dan melanjutkan peradaban manusia.<sup>5</sup>

Dengan mendasarkan pada teori Roscoe Pound tersebut, penggantian suatu hukum (termasuk Perda *a quo*) sejatinya pula mengarah pada upaya untuk mewujudkan: 1) ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan yang merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya; 2) hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.<sup>6</sup> Singkatnya, penggantian Perda *a quo*, ialah guna menciptakan suatu tatanan hukum di sektor BUMD yang ideal, selaras antara kepentingan-kepentingan masyarakat dengan tujuan-tujuan pembangunan daerah yang diidamkan.

Adanya penggantian suatu produk hukum yang lama dengan produk hukum yang baru, jika dianalisis dengan menggunakan teori Roscoe Pound tersebut setidaknya dapat didasarkan pada dua pijakan dukungan alasan sebagai berikut: *pertama*, hukum (perda baru) akan menjadi instrumen yang menentukan dalam jalannya tatanan kehidupan sosial-kemasyarakatan dan pemerintahan yang berlandaskan pada ketertiban dan kepastian hukum.

---

<sup>5</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum* (Jakarta: Kencana Prenamdeia Group, 2013), hlm. 259.

<sup>6</sup> Lilik Mulyadi, "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M", dalam [https://badilum.info/upload\\_file/img/article/doc/kajian\\_deskriptif\\_analitis\\_teorinya\\_pembangunan.pdf](https://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teorinya_pembangunan.pdf) \_ Akses 26 Februari 2018.

*Kedua*, hukum (perda baru) merupakan jawaban atas kebutuhan pada lapis penyelenggaraan perusahaan daerah agar lebih berdaya dan memberikan manfaat bagi pembangunan daerah. Pada lingkup kedua tersebut, jika dikaitkan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja mengenai hukum sebagai alat pembangunan memiliki relevansi. Inti dari teori pembangunan hukum, menegaskan bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu.<sup>7</sup>

## 2. Tata Kelola Penyelenggaraan BUMD Yang Baik

Penerapan tata kelola perusahaan (*corporate governance*) dalam sebuah perusahaan sangat penting sebagai salah satu proses untuk menjaga kesinambungan usaha perusahaan dalam jangka panjang yang mengutamakan kepentingan para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Mempertimbangkan pentingnya tata kelola perusahaan tersebut, perusahaan memandang perlunya penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance/GCG*) oleh perusahaan. Untuk memperoleh manfaat dari penerapan GCG tersebut, perusahaan harus senantiasa berupaya menerapkan GCG dan mengembangkannya secara konsisten dan berkesinambungan.<sup>8</sup>

Dengan penerapan GCG secara konsisten dan berkesinambungan yang didukung oleh integritas dan komitmen yang tinggi serta peran aktif dari berbagai perangkat dalam perusahaan, diharapkan GCG tidak hanya akan menjadi suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh perusahaan tetapi menjadi bagian dari budaya perusahaan untuk mencapai kesinambungan dan ketahanan usaha perusahaan dalam jangka panjang, meningkatkan kinerja perusahaan, dan pada akhirnya memberikan nilai tambah Perseroan untuk kepentingan shareholders dan *stakeholders*, termasuk pula para pengguna jasa perusahaan.

Demikian pula dalam penyelenggaraan BUMD, seperti dalam Perumda Perbengkelen. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik, selain merupakan amanah undang-undang juga merupakan keniscayaan yang harus dilakukan oleh sebuah BUMD. Melalui tata kelola perusahaan yang baik, diharapkan perusahaan seperti BUMD buka hanya mengejar laba melainkan juga dapat memberikan pelayanan yang baik baik pengguna (*user*) jasa perusahaan sehingga terdapat timbal balik (*feed back*) yang seimbang (*balance*). Pada kerangka demikian, nantinya antara kedua belah pihak tidak ada yang dirugikan karena mendapatkan keuntungan yang sama dalam alur pelayanan perusahaan seperti BUMD.

Dalam tata kelola perusahaan yang baik, maka sebuah BUMD harus mengimplementasikan beberapa prinsip pokok sebagai berikut:<sup>9</sup> *pertama*, transparansi (*transparency*). Untuk menjaga obyektivitas dalam menjalankan bisnis, sebuah BUMD seperti Perumda Perbengkelen harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh pemangku kepentingan. Perumda Perbengkelen harus mengambil inisiatif untuk mengungkapkan tidak hanya hal yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga hal yang penting untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan.

*Kedua*, akuntabilitas (*accountability*). Perumda Perbengkelen harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar. Untuk itu Perumda Perbengkelen harus dikelola secara benar, terukur dan sesuai dengan kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja terbaik yang berkesinambungan.<sup>10</sup> *Ketiga*, tanggungjawab (*responsibility*).

---

<sup>7</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2002), hlm. 14.

<sup>8</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan yang Baik)*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 12.

<sup>9</sup> Siswanto Sutojo dan E. John Aldridge, *Good Corporate Governance: Tata Kelola Perusahaan yang Sehat*, (Jakarta: PT. Damar Mulia Pustaka, 2008), hlm. 21.

<sup>10</sup> *Ibid.*,

Perusahaan harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sehingga dapat memelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang dan mendapat pengakuan sebagai *good corporate citizen*.<sup>11</sup>

*Keempat*, independensi (*independency*). Untuk melancarkan pelaksanaan prinsip GCG, perusahaan harus dikelola secara independen sehingga masing-masing organ perusahaan tidak saling mendominasi dan tidak dapat diintervensi oleh pihak lain.<sup>12</sup> *Kelima*, kewajaran dan kesetaraan (*fairness*). Dalam melaksanakan kegiatannya, perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan berdasarkan prinsip kewajaran dan kesetaraan.<sup>13</sup>

Dengan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik, maka diharapkan Perumda Perbengkelan dapat terwujud hal-hal prinsip sebagai berikut: 1) melindungi hak dan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan (*stakeholders*); 2) mendorong KPM, Direksi dan karyawan untuk mengambil keputusan dan menjalankan tindakannya dilandasi oleh nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; 3) meningkatkan nilai-nilai Perumda Perbengkelan dan memastikan bahwa aset Perumda Perbengkelan dipergunakan secara efisien dan produktif untuk kepentingan pemilik/pemegang saham dan pemangku kepentingan.

## **B. Kajian Terhadap Asas-Asas Yang Terkait Penyusunan Norma Rancangan Peraturan Daerah**

Peraturan daerah merupakan bagian dari sistem peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah sistem peraturan, maka peraturan daerah juga dibangun berdasarkan pada sistem asas. Asas hukum merupakan suatu sumber yang menghidupi hukum suatu bangsa. Dengan kehadiran dan bekerjanya asas hukum ini, maka suatu sistem hukum itu mampu mengembangkan dirinya sendiri. Asas hukum menjanjikan suatu perkembangan dan sekaligus juga menegaskan gambaran bahwa sistem hukum itu juga memiliki keharusan untuk berkembang. Dengan begitu, asas hukum dapat dikatakan sebagai jantung bagi suatu sistem hukum.

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU PPP), asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan. Kemudian, berkenaan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>14</sup>

Adapun beberapa asas yang akan digunakan dalam Raperda Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang adalah sebagai berikut:

### **1. Asas profesionalitas**

Asas ini menjelaskan yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>13</sup> *Ibid.*,

<sup>14</sup> Lihat Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.



## 2. Asas akuntabilitas

Asas ini merupakan yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan BUMD harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 3. Asas transparansi

Asas ini menegaskan dalam penyelenggaraan BUMD dilakukan secara terbuka dengan memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

### C. Praktik Empiris

Di dalam lampiran UU PPP, setidaknya terdapat dua bagian apa yang harus masuk di dalam praktik empiris. *Pertama*, praktik empiris merupakan kajian atas praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat. *Kedua*, merupakan kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan. Berdasarkan pada penjelasan tersebut, maka terkait penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan raperda ini, akan menguraikan kedua hal tersebut secara berurutan.

Aspek pertama terkait kajian empirisnya, dapat bermula dari kenyataan bahwa selama ini keberadaan Perumda Perbengkelan telah cukup banyak berkontribusi bagi PAD Kota Magelang. Aspek kontributif tersebut, dapat dilihat dengan perolehan uang hasil operasionalnya beberapa tahun terakhir. Misalnya untuk tahun 2021, laba yang diperoleh sebanyak Rp. 77.465.610. Kemudian, di tahun 2021 meningkat dengan total laba usaha Rp. 95.058.879,00 atau mencapai 99,34% dari RKAP

Perolehan laba usaha di atas, menunjukkan bahwa keberadaan Perumda Perbengkelan terus mengalami peningkatan. Oleh karena itu, jika terus didukung dengan tersedianya instrumen hukum yang komprehensif dan *up to date* potensial untuk terus meroketnya kinerja dari perumda Perbengkelan tersebut.

Akan tetapi, jika dihadapkan pada kondisi kekinian keberadaan kegiatan usaha Perumda Perbengkelan Prima Oto masih sangat terbatas pada perbengkelan saja. Akibatnya hal itu, akan menyulitkan gerak laju direksi dan pegawai perumda Perbengkelan untuk lebih berkembang. Permasalahan yang timbul dengan landasan hukum pada Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang, adalah sebagai berikut:

Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang hanya terbatas pada bidang usaha perbengkelan saja tidak dapat mengembangkan usaha lainnya, dimana sebenarnya perbengkelan merupakan syarat untuk suatu usaha angkutan/transportasi sebagaimana diatur dalam peraturan bahwa untuk usaha angkutan wajib memiliki atau bekerjasama dengan pihak lain untuk menyediakan fasilitas pemeliharaan / bengkel.

Atas hal tersebut, maka sungguhpun kinerja perumda Perbengkelan dikatakan baik, namun tidak dapat menangkap peluang usaha lain yang berhubungan dengan perbengkelan yaitu transportasi, perdagangan kendaraan bermotor dan penyalur produk-produk pertamina. Bagi perumda Perbengkelan, maka akan dihadapkan pada kendala sulitnya bertransformasi mengikuti perkembangan BUMD seperti BUMD di daerah lain yang telah meng-*up date* payung hukumnya guna menaungi kegiatan usaha lainnya.

Karenanya, bagi Pemkot Magelang selaku pemilik BUMD tersebut sesungguhnya memiliki kewajiban untuk mendukungnya melalui penyediaan landasan hukum bagi kerja dan operasional seluruh *stakeholder* yang terkait dalam penyelenggaraan perumda Perbengkelan tersebut.

Selanjutnya terhadap implikasi keuangan daerah, maka hal ini dapat dijelaskan melalui ilustrasi investasi oleh daerah. Uang yang diinvestasikan ke dalam perumda Perbengkelan dan digunakan dalam kegiatan usaha yang telah diatur, nantinya merupakan investasi dengan dasar hukum yang legal. Dengan demikian, langkah Pemkot Magelang pun tidak menjadi persoalan. Selain itu, sumber PAD dari perumda Perbengkelan merupakan sumber yang sah sehingga sumber pemasukannya tidak dikategorikan sumber pemasukan illegal.

Kedua aspek tersebut, tentunya menguntungkan Pemkot Magelang. Di satu sisi, pengeluaran uang oleh Pemkot Magelang akan berdampak pada legalitas kegiatan usahanya untuk memperoleh feedback atas uang yang telah dikeluarkannya secara legal. Sementara di sisi yang lain, Pemkot Magelang dapat mempergunakan sumber pemasukan dari perumda Perbengkelan tersebut secara legal karena sumbernya jelas dan berpayung hukum yang sah.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu amanat reformasi. Otonomi merupakan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Bagi pemerintah daerah, penyelenggaraan otonomi daerah merupakan peluang sekaligus kesempatan untuk memajukan daerah. Sejarah ketatanegaraan RI sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.

Salah satu upaya Pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum ialah adanya kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Berdasarkan Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Adapun terkait BUMD ini diklasifikasikan menjadi dua jenis yaitu Perusahaan umum Daerah dan Perusahaan perseroan Daerah.

Terhadap hal di atas, banyak kemudian daerah mendirikan BUMD dengan kegiatan usaha yang sesuai dengan kondisi sosial masyarakat. Dalam kaitannya dengan BUMD ini, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan terkait yang mengaturnya. Oleh karena itu, penting dalam tambahan penjelasan atau keterangan ini untuk memaparkan satu persatu peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud.

#### **A. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Pelaksanaan Pemerintahan Daerah di Indonesia dalam berbagai urusan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menekankan pada 2 (dua) hal, yaitu :

*Pertama*, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan

*Kedua* efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sejak diundangkannya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, salah satunya mengatur terkait Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yaitu dalam BAB XII tentang BUMD yang terdiri dari 13 pasal.

Dalam Pasal 331 ayat (4) disebutkan bahwa Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Adapun pada ayat (5) ditegaskan bahwa Pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan Daerah; dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Ciri-ciri Perumda sebagaimana diatur pada Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 adalah sebagai berikut:

a) Permodalan

Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

b) Organ Perumda

Organ Perumda terdiri atas Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal; Direksi; dan Dewan pengawas.

c) Laba

Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah. Laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan *reinvestment* berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan.

d) Restrukturisasi

Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

e) Pembubaran Perumda

Pembubaran Perumda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan perumda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

## **B. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah ini lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 8 PP Nomor 54 Tahun 2017 ini, Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

## BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

### A. Landasan Filosofis

Setiap negara didirikan tentu mempunyai tujuan. Pada hakikatnya, tujuan setiap negara berbeda antara negara satu dengan negara lainnya. Hal ini disesuaikan dengan pandangan hidup rakyat dan landasan pandangan hidup yang bersumber pada nilai-nilai luhur bangsa tersebut. Dalam rumusan singkat berdasarkan Pancasila dan UUD N RI Tahun 1945, negara Indonesia bercita-cita mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD N RI Tahun 1945 alinea IV adalah:

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.<sup>15</sup>

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari dasar konstitusional tersebut, satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yaitu daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki urusan yang bersifat absolut, konkuren, dan pemerintahan umum. Provinsi memiliki urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>16</sup> Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah. Adapun kaitannya dengan kesejahteraan, gagasan tentang kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam UUD NRI 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara dan/atau keberadaan daerah. Tujuan utama keberadaan daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat. Oleh karenanya, penciptaan kesejahteraan sosial merupakan alasan paling mendasar bagi keberadaan daerah.<sup>17</sup> Oleh sebab itu, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, Pemda perlu meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta menambah dan memupuk sumber-sumber pendapatan asli daerah.

Berdasarkan hal di atas, maka agar keadilan dan kesejahteraan umum ini dapat dicapai, maka pemerintah daerah memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraan sosial tersebut. Salah kemampuan daerah dalam upaya untuk mewujudkan keadilan tersebut, adalah dengan membentuk peraturan daerah sebagai bentuk perwujudan kepastian guna untuk mengembangkan serta meningkatkan perekonomian yang nantinya diharapkan akan berdampak pada perwujudan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah.

Salah satu bentuk perda tersebut, ialah terkait perubahan kegiatan usaha Perumda Perbengkelan. Adapun BUMD sendiri memiliki tiga tujuan yaitu memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Ketiga tujuan tersebut, apabila konsisten dilaksanakan oleh daerah, maka secara langsung pemerintahan berupaya mewujudkan sila kelima Pancasila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menunjukkan bahwa manusia Indonesia menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia. Keadilan sosial memiliki unsur pemerataan, persamaan dan kebebasan yang bersifat komunal. Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung nilai-nilai bahwa setiap peraturan hukum, baik undang-undang maupun putusan pengadilan mencerminkan semangat keadilan. Keadilan yang dimaksudkan adalah semangat keadilan sosial bukan keadilan yang berpusat pada semangat individu. Keadilan tersebut haruslah dapat dirasakan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, bukan oleh segelintir golongan tertentu.

---

<sup>15</sup>Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>16</sup>Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>17</sup>Muhtadi, "Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 7 No. 2, (Mei-Agustus 2013), hlm. 214.

Nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung makna sebagai dasar sekaligus tujuan, yaitu tercapainya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur secara lahiriah maupun batiniah.<sup>18</sup>

Pancasila sila kelima, mempunyai makna bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang adil baik dalam bidang hukum, politik, ekonomi, kebudayaan, maupun kebutuhan spiritual dan rohani sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Di dalam sila kelima intinya bahwa adanya persamaan manusia di dalam kehidupan bermasyarakat, tidak ada perbedaan kedudukan ataupun strata di dalamnya, semua masyarakat mendapatkan hak-hak yang seharusnya diperoleh dengan adil. Implementasi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam *preamble* UUD 1945 Alinia Keempat: “.....mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Pada konteks di atas, maka kehadiran BUMD dalam bentuk Perumda dapat menjadi mediator bagi Pemkot Magelang untuk mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakatnya. Melalui laba yang diperoleh oleh Perumda Perbengkelen nantinya, diharapkan dapat berkontribusi terhadap pembangunan daerah yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakatnya. Atas spirit itu lah, maka kehadiran Perumda Perbengkelen menjadi sangat penting mengingat pengejawantahan atas sila kelima Pancasila dan manifestasi Pembukaan UUD NRI 1945. Oleh karena itu, penyusunan tambahan penjelasan atau keterangan ini secara filosofis didukung oleh kedua hal tersebut sehingga memiliki dasar kebenaran filosofi sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan salah satu bagian penting dalam penyusunan tambahan keterangan/penjelasan raperda, titik urgen adanya kajian dalam landasan sosiologis ialah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Berdasarkan hal tersebut, maka sesuai dengan kajian pada bab sebelumnya maka dengan disusunnya tambahan keterangan/penjelasan raperda tentang Perumda Perbengkelen setidaknya untuk memenuhi 3 (tiga) dimensi sosiologis berikut. *Pertama*, bahwa saat ini penyelenggaraan perumda Perbengkelen di Kota Magelang praktis hanya berpijak pada dasar hukum pendirian dan kegiatan usahanya. Kondisi tersebut, pada gilirannya akan menghambat laju gerak perumda Perbengkelen sehingga dapat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Atas hal tersebut, maka disusun tambahan keterangan/penjelasan raperda ini ialah untuk mengisi persoalan pelayanan perumda Perbengkelen kepada masyarakat di Kota Magelang.

*Kedua*, penyelenggara dari perumda Perbengkelen merupakan perwakilan dari pemerintah yang ia dapat bekerja jika terdapat aturan yang mendasarinya. Karena itu, dengan ketiadaan regulasi yang menjadi dasar dalam pelaksanaan tugas wewenangnya saat ini maka ia sesungguhnya tidak dapat bekerja. Dengan kata lain, penyelenggara perumda Perbengkelen dapat bekerja bilamana terdapat aturan yang memerintahkannya. Hal ini sebagaimana ilustrasi yang terdapat dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan: “*badan atau pejabat tata usaha negara adalah pelaksana urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”.

Ilustrasi di atas, maka dapat dijelaskan lebih konkret bahwa negara (daerah) adalah suatu organisasi masyarakat untuk mengatur dan melayani kehidupan bersama. Untuk mencapai tujuan bersama itu disusun suatu tatanan pemerintahan sebagai sarana pelaksana tugas negara, beserta pembagian tugas dan batas kekuasaan. Tugas dan batasan kekuasaan yang didistribusikan ke dalam berbagai organ pemerintahan, tentu didasarkan atas hukum. Hal ini pula, sebagaimana yang dikatakan H.D. Van Wijk sebagai berikut:<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> As'ad Said Ali, *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2009), hlm. 31.

<sup>19</sup> Lukman Hakim, "Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. IV, No.1, Juni 2011, hlm. 121.

*“Wetmatigheid van bestuur: de uitvoerende macht bazit uitsluitend die bevoegdheden welke haar uitdrukkelijk door de grondwet of door een andere wet zijn toegeken”*. (Pemerintahan menurut undang-undang: pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar).

Penjelasan tersebut, maka kaitannya dengan penyusunan tambahan keterangan/penjelasan raperda ini ialah untuk memberikan legitimasi bagi setiap orang yang menjabat ataupun yang diberi tugas dalam menyelenggarakan perumda Perbengkelan agar tidak melanggar hukum. Dengan adanya legitimasi tersebut, diharapkan penyelenggara perumda Perbengkelan tidak kesulitan atau merasa tidak legal dalam menggerakkan roda perusahaan BUMD tersebut sehingga perusahaan dapat lebih leluasa dalam berkontribusi memajukan pembangunan daerah di Kota Magelang.

*Ketiga*, optimalisasi pelayanan kepada masyarakat. Sejauh ini pelayanan yang diberikan oleh perumda Perbengkelan telah cukup memuaskan pemberian pelayanan kepada masyarakat, namun pelayanan tersebut akan semakin baik jika dikembangkan dan didukung dengan instrument hukum yang memadai. Karena melalui instrument itu lah, perusahaan akan lebih leluasa mengambil berbagai kebijakan guna kepentingan pelayanan. Atas dasar itu lah, maka pembentukan tambahan keterangan/penjelasan raperda ini sebagai upaya untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan pada aspek pelayanan perbengkelan dimaksud.

Dengan dimilikinya kejelasan kewenangan pelayanan tersebut, maka diharapkan perumda Perbengkelan akan mencapai tiga pemenuhan pelayanan sebagaimana yang ditegaskan oleh Sinambela, yaitu:<sup>20</sup> 1. Kualitas teknis yang berhubungan dengan *outcomes* pelayanan; 2. Kualitas fungsional yang berhubungan dengan proses pemberian pelayanan kepada pelanggan; dan c. Reputasi penyedia layanan. Ketiga hal tersebut akan diraih, tentu jika tugas, fungsi dan kewenangan perumda Perbengkelan diberikan kejelasan. Adapun aspek yang dapat memberikan kejelasan tersebut, ialah melalui penormaan ke dalam regulasi seperti perda yang nantinya dijadikan payung dalam penyelenggaraan perusahaan Perbengkelan Prima Oto di Kota Magelang.

### **C. Landasan Yuridis**

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi.

Berdasarkan hal di atas, pendirian dan pengelolaan BUMD berlandaskan serta berkorelasi dengan beberapa peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjadi induk dalam penyelenggaraan BUMD dan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 menjadi instrumen pelaksanaan (instrumen teknis) dalam penyelenggaraan BUMD. Bahkan dengan adanya PP tersebut, semakin meneguhkan bahwa keberadaan regulasi lain yang terkait BUMD hanya menjadi instrumen hukum sekunder dalam penyelenggaraan BUMD, termasuk dalam penyelenggaraan perumda BUMD.

---

<sup>20</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hlm. 21.

Di samping itu, dengan adanya Perda berkaitan dengan BUMD (Perumda Perbengkelan) yang diperlukan kegiatan usahanya, nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya serta sebagai basis aturan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Aspek yuridisi yang menjadi dasar lanjutan dalam penyusunan tambahan keterangan/penjelasan raperda ini, ialah dengan merujuk UU. Di dalamnya disebutkan bahwa, jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah, materi Peraturan Perundang-undangan tidak berubah lebih dari 50% (lima puluh persen), maka peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut dilakukan perubahan. Dengan mendasarkan pada ketentuan tersebut, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa materi di dalam Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang sebagian besar materinya tidak berubah akan tetapi menambah kegiatan usaha dan modal dasar saja. Oleh sebab itu, maka penggantian terhadap Perda Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang sesuai dengan konstruksi lampiran dalam UU PPP memiliki pijakan yuridis untuk dilakukan perubahan saja dengan menambah kegiatan usaha dan modal dasar menjadi penting dan penggantian.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

**A. Sasaran yang Akan Diwujudkan**

Pembentukan rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang yang akan dibuat dimaksudkan untuk mewujudkan sasaran dalam pelaksanaan salah satu BUMD milik Pemkot Magelang yang bergerak pada sektor layanan *service* kendaraan di wilayah Kota Magelang. Sasaran yang akan diwujudkan antara lain:

1. Membangun pelayanan publik yang efektif antara stakeholder dalam Perumda Perbengkelan dengan masyarakat yang memanfaatkan jasa Perumda Perbengkelan di Kota Magelang sehingga tercipta sinergi antara keduanya dalam proses memajukan Perumda Perbengkelan;
2. Memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara Perumda Perbengkelan dalam melaksanakan tugas dan wewenang di bidang pelayanan publik; dan
3. Mendayagunakan partisipasi masyarakat dalam memajukan Perumda Perbengkelan guna menghasilkan BUMD yang sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat.

**B. Arah dan Jangkauan Pengaturan**

Pengelolaan BUMD Kota Magelang mengenai Perbengkelan yang bergerak pada sektor layanan *service* kendaraan bermotor, harus diarahkan pada aktifitas strategis dan sistematis untuk menghasilkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Penyusunan rancangan peraturan daerah Kota Magelang mengenai Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan juga mengarah pada aspek tersebut. Berdasarkan kajian teoritis, pendekatan yuridis, dan pengamatan empiris, maka arah dan jangkauan pengaturan dalam rancangan peraturan daerah yang disusun ini harus mencakup aspek perluasan atau penambahan bidang usaha

**C. Tambahan Materi Muatan**

**1. Materi yang Akan Diatur**

Berdasarkan telaah filosofis, yuridis, dan pengamatan empiris di atas, maka materi yang akan diatur di dalam rancangan Perubahan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang, adalah sebagai berikut:

a. Kegiatan Usaha

Penambahan kegiatan usaha dari Perumda Perbengkelan yaitu :

- pelayanan jasa perbengkelan;
- penjualan suku cadang kendaraan;
- jasa transportasi dan angkutan umum;
- perdagangan kendaraan bermotor;
- penyalur produk bahan bakar minyak dan/atau produk lain secara retail; dan
- usaha-usaha lain yang berhubungan dengan pemenuhan jasa perbengkelan dan transportasi.

b. Modal dasar

Dalam rangka mewujudkan Perumda Perbengkelan yang sehat, mandiri dan berdaya saing perlu adanya modal dasar yang kuat sehingga mampu memberikan gambaran pengembangan Perumda Perbengkelan di masa yang akan datang.



## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan di atas, maka hasil kajian akademis di dalam tambahan penjelasan atau keterangan ini dapat disimpulkan sebagai berikut: *pertama*, bahwa guna memberikan keleluasaan berusaha dan memiliki dasar pelaksanaan berusahanya, Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum Daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang yang selama ini menjadi dasar hukum penyelenggaraan perumda BUMD, kegiatan usahanya harus ditambah agar memberikan payung hukum yang *legitimate* merupakan keniscayaan guna mendukung laju pertumbuhan perusahaan umum daerah Perbengkelan Prima Oto tersebut. Di samping itu, ke depan dalam penyelenggaraan Perumda Perbengkelan juga penting untuk mengimplementasikan tata kelola perusahaan yang baik. Oleh sebab itu, dengan menambah kegiatan usaha tersebut, juga merupakan upaya untuk mendorong penyelenggaraan Perumda Perbengkelan untuk senantiasa menyelenggaraan perusahaannya pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pengembangan usaha yang dilakukan Perumda Perbengkelan Prima Oto nantinya merupakan kegiatan usaha yang legal dan investasi dengan dasar hukum yang legal digunakan dalam kegiatan usaha yang telah diatur sumber PAD dari perumda Perbengkelan merupakan sumber yang sah sehingga sumber pemasukannya tidak dikategorikan sumber pemasukan illegal., *Kedua*, landasan filosofis disusunnya tambahan penjelasan atau keterangan raperda ini, ialah bahwa tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Dengan adanya Perumda Perbengkelan merupakan wujud konkret negara (daerah) untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang muaranya untuk menghadirkan keadilan sosial sebagaimana yang termaktub di dalam sila kelima Pancasila.

Kemudian untuk landasan sosiologisnya, dapat didasarkan pada alasan sebagai berikut: 1. penyelenggara dari perumda Perbengkelan merupakan perwakilan dari pemerintah yang ia dapat bekerja jika terdapat aturan yang mendasarinya. Karena itu, dengan ketiadaan regulasi yang menjadi dasar dalam pelaksanaan tugas wewenangnya saat ini maka ia sesungguhnya tidak dapat bekerja; dan 2. optimalisasi pelayanan kepada masyarakat. Sejauh ini pelayanan yang diberikan oleh perumda Perbengkelan telah cukup memuaskan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, namun pelayanan tersebut akan semakin baik jika didukung dengan instrumen hukum yang memadai.

Sementara untuk landasan yuridisnya, bahwa saat ini telah terdapat regulasi yang mengenai BUMD melalui UU Pemda dan PP BUMD dan telah ditetapkan Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang. Terlebih di dalam Perda a quo, materi muatan yang harus diubah melebihi dari 50% (lima puluh persen) maka sesuai dengan dengan ketentuan dalam lampiran UU PPP sudah tidak diperlukan penggantian terhadap perda. *Ketiga*, berkenaan dengan materi muatan yang diatur didalam raperda, ialah dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang yaitu Penambahan Kegiatan Usaha dan Pasal 8 Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 10 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Umum daerah Perbengkelan Prima Oto Kota Magelang yaitu penambahan modal dasar.

KEPALA BAGIAN PEREKONOMIAN DAN SDA  
SETDA KOTA MAGELANG

SALEH APRIYANTO, SE, M.Si

Pembina Tk. I/ IV b

NIP. 19670404 199403 1 013

