



LAPORAN PENELITIAN
DOSEN MUDA
TAHUN ANGGARAN 1999/2000

KKB

KK-2

346.07

Adr

p-1

PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK DAERAH



Peneliti :

**WURI ADRIYANI
DINA SUNYOWATI
SAMZARI BOENTORO**

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh : Proyek Pengkajian dan Penelitian Ilmu Pengetahuan Terapan
DIP Nomor : 019 /XXIII/3/--/1999 Tanggal 1 Juni 1999
Kontrak Nomor : 022/ P2 IPT/DPPM/99/DM/1999
Ditbinlitabmas, Ditjen Dikti, Depdikbud
Nomor Urut : 15

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Januari, 2000

3000 23200 3141

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. a. Judul Penelitian : Privatisasi BUMD

b. Kategori Penelitian : II

2. Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap dan gelar : Wuri Adriyani, SH,M.Hum.

b. Jenis Kelamin : P

c. Pangkat/Golongan : Asisten Ahli/III b

d. Jabatan Fungsional : -

e. Fakultas/Jurusan : Hukum/Perdata

f. Universitas: Airlangga

g. Bidang Ilmu yang diteliti : Hukum Perusahaan/Hukum Ekonomi

3. Jumlah Tim Peneliti : 3 orang

4. Lokasi Penelitian : Dati II Kotamadya Surabaya

5. Bila Penelitian ini merupakan peningkatan kerjasama antar kelembagaan sebutkan:

a. Nama instansi : -

b. Alamat : -

6. Jangka Waktu Penelitian : 5 bulan

7. Biaya yang diperlukan : Rp. 5.000.000,- (Lima juta rupiah)

Surabaya, 15 Desember 1999

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum

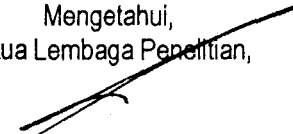

Machsoen Ali, SH, MS
NIP. 130 355 366

Ketua Peneliti,

Wuri Adriyani, SH,M.Hum.
NIP. 131 653 462



Mengetahui,
Ketua Lembaga Penelitian,


Prof. Dr. Noor Cholies Zaini
NIP. 130 355 372

PRIVATISASI BADAN USAHA MILIK DAERAH

Wuri Adriyani, Dina Sunyowati dan Samzari Boentoro, 1999, 32 halaman.

RINGKASAN

Perusahaan Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang diatur oleh UU. No. 5/1962 Tentang Perusahaan Daerah. Namun kemudian UU. No. 5/1962 ini dicabut dengan UU No. 6/1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, yang ternyata sampai saat ini tidak ada penggantinya.

Dengan demikian tidak ada satupun peraturan yang mengatur mengenai Perusahaan Daerah (PD), sehingga landasan yuridis PD menjadi tidak jelas padahal sampai saat ini eksistensi PD masih tetap dipertahankan oleh Pemerintah Daerah. PD dibentuk dengan tujuan untuk menambah Pendapatan Daerah, meskipun pada kenyataannya banyak PD yang mengalami kemunduran (merugi) atau bahkan menjadi beban (keuangan) Pemerintah Daerah. Kemunduran ini apabila dibiarkan terus menerus akan mengakibatkan kemerosotan perekonomian Pemda, di samping subsidi yang diberikan menjadi tidak berguna, Pemda juga terbebani untuk menganggarkan dana tersendiri bagi kelangsungan PD yang bersangkutan.

Secara juridis formal, PD adalah satu-satunya bentuk perusahaan yang disediakan oleh Undang-undang bagi usaha-usaha Pemerintah Daerah di wilayah masing-masing. Artinya apabila Pemda ingin meningkatkan pendapatan daerah dengan jalan mendirikan perusahaan, satu-satunya wadah yang tersedia hanyalah melalui Perusahaan Daerah. Pemda tidak diperkenankan mendirikan badan usaha lain, seperti CV, PT ataupun Firma. Sebab Perusahaan Daerah pada umumnya merupakan perusahaan dimana sebagian atau seluruh modalnya adalah milik Pemda setempat, dengan konsekuensi yuridis struktur perusahaannya berbeda dengan perusahaan umumnya.

Dalam mengatasi kemunduran ini ada sementara Pemerintah Daerah yang berupaya mengatasinya dengan cara bekerjasama dengan pihak swasta atau paling tidak menerapkan prinsip-prinsip ekonomi yang diterapkan oleh pihak swasta (privatisasi), seperti yang telah dilakukan oleh BUMN akhir-akhir ini. Memang upaya tersebut tampaknya membuahkan hasil, yaitu meningkatnya kinerja PD yang bersangkutan. Namun demikian upaya tersebut dengan berbagai kendala yang ada tidak dapat dilakukan secara maksimal untuk meningkatkan pendapatan daerah.

Secara juridis kedudukan UU No. 5/1962 adalah sejajar dengan UU No. 19/1960 tentang Perusahaan Negara yang didalam konsiderannya menyebutkan UU No. 5/1962. Selanjutnya UU No. 19/1960 tersebut dirubah dengan UU No. 9/1969 tentang Perubahan Perusahaan Negara yang dirubah menjadi 3 (tiga)

bentuk Usaha Negara yaitu Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum dan Perusahaan Perseroan, namun demikian undang-undang tersebut tidak menyebutkan konversi bentuk dari Perusahaan Daerah (PD), sekalipun dalam konsiderannya UU No. 5/1962 tentang Perusahaan Daerah tetap dicantumkan. Padahal yang seharusnya dilakukan adalah merubah sekaligus Undang-undang Perusahaan Daerah sama seperti perubahan Undang-undang Perusahaan Negara. Hal ini dapat diasumsikan sebagai penyebab atau kendala pada PD untuk dioptimalkan fungsinya, karena landasan yuridisnya tidak jelas dan mengakibatkan kekosongan hukum dalam pengaturannya. Oleh karena itu dalam penelitian ini dikaji bagaimana privatisasi BUMD dilakukan oleh Pemda Surabaya, apabila terdapat kendala dalam upaya privatisasi tersebut bagaimana mengatasinya dan selanjutnya juga dikaji apakah cara-cara privatisasi yang dilakukan pada BUMN dapat dipakai untuk memajukan PD/BUMD paling tidak untuk meningkatkan peranan BUMD dalam pembangunan ekonomi daerah/nasional.

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA, No. Kontrak
022/P2IPT/DM/VI/1999, tanggal 1 Juni 1999.**

PRIVATIZATION OF STATE REGION ENTERPRISE

By Wuri Adriyani, Dina Sunyowati and Samzari Boentoro, 1999, 32 pages.

Summary

State region enterprises have been built under the basic economic philosophy of Indonesia, which stated in the constitution that the government will control public/ vital sector for the security of economic prosperity for the people and to prevent privilege groups from controlling to the people welfare.

State region enterprises were built under Act no.5/1962 but there is a gap of regulation among them. The regulation of state region enterprise commonly has in line with state enterprise regulations because the structure of both is intensely similar. Neither state enterprise nor the state region enterprise is an enterprise, which all or part of the capital possesses to the government/district. A gap of regulation occurs when Act no. 6/1969 which draws Act no. 5/1962. Following the Act no 6/1969 there is any law govern the state region enterprises in Indonesia which hindered to the exploitation of those enterprises to accomplish the government/district goal. Therefore the enterprises sustained ruin; loss of profit and spend a lot subsidy.

Surabaya has three state region enterprises namely PD Pasar Surya which has 80 units market area, PD Rumah Potong Hewan and PDAM. Under those three enterprises the council of Surabaya monopolies to the exploitation and the business manner of water, market areas and meat services for all the people of Surabaya. It means that there is no competitor in the same field. Off course it would be not an exceptional atmospheric conditions for the private business.

Privatization or joint venture is a beneficent policy to exploit the state region enterprise to gain profit and save subsidies. But off course again, it would be not an exceptional policy for the private business nevertheless the state enterprises hold the monopoly of the vital sectors. Moreover it could be a jeopardous policy if there is no negative list to split the private sectors and one the vital/public sectors.

Indeed this is a policy of economic development that accounts for the government/council. The policy, which exploits state region enterprises as an instrument to develop the district economy, always hinders by the monopoly. Therefore in each region/district in Indonesia many state region enterprises that have been built were lose and ruin. This research could be a solution in anticipation to the problem of disordered regulation and the appropriate exploitation for any state region enterprises in Indonesia.

Law School the University of Airlangga, Contract number: 022/P2IPT/DM/1999, 1st June 1999.

PRAKATA

Dengan mengucapkan syukur kehadiran Allah SWT, pada akhirnya kami dapat menyelesaikan penelitian ini tepat pada waktunya. Penelitian ini dijadwalkan terlaksana dalam waktu lima bulan terhitung sejak bulan Juli 1999. Tahapan pelaksanaannya dibagi menjadi dua tahap kegiatan. Tahap pertama dipergunakan untuk mengurus perijinan penelitian, orientasi medan, melakukan inventarisasi dan identifikasi berbagai peraturan-peraturan daerah yang dibuat oleh responden yang berkaitan dengan sistem operasionalisasi Perusahaan Daerah/BUMD, melakukan inventarisasi kendala-kendala yang dialami Pemda dalam rangka privatisasi Perusahaan Daerah.

Tahap kedua, mengkaji dan menelaah seluruh peraturan yang terkumpul dan menganalisa secara komparasi terhadap peraturan perundang-undangan dan asas-asas Hukum Perusahaan yang berlaku dengan menggunakan metode deduktif kualitatif sebagai dasar penemuan hukum, mengkaji dan menelaah seluruh inventarisasi atas kendala-kendala yang terkumpul dan menganalisanya sehingga ditemukan faktor-faktor yang dominan yang mempengaruhi/menghambat praktek pelaksanaan privatisasi Perusahaan Daerah (BUMD) dengan metode normatif kualitatif, mengupayakan menemukan asas-asas hukum dan hukum *in concreto* yang dapat dipakai untuk mengatasi kendala-kendala privatisasi Perusahaan Daerah (BUMD) sebagai langkah antisipatif dalam rangka efisiensi Perusahaan Daerah/BUMD

Waktu lima bulan untuk pelaksanaan penelitian, mungkin menjadikan hasil penelitian yang kami lakukan kurang optimal hasilnya. Sebab berdasarkan pengamatan lapangan yang kami lakukan ternyata masih banyak permasalahan yang belum terkaju sepenuhnya antara lain mengenai struktur dan peranan BUMD dalam pemerintahan Daerah.

Selanjutnya dalam pelaksanaan penelitian ini disampaikan penghargaan dan terima kasih kepada para staf biro hukum di Kotamadya Dati II Surabaya yang tidak bisa disebutkan satu persatu kesempatan yang diberikan kepada kami untuk melakukan penelitian dan pengkajian kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan daerah yang berkaitan erat dengan pelaksanaan dan pengaturan BUMD di Kotamadya Surabaya.

Selain itu disampaikan pula terima kasih dan penghargaan kepada Kepala bidang perekonomian Kotamadya Dati II Surabaya yang juga telah membantu dan meluangkan waktu memberikan keterangan-keterangan dengan berbagai bantuan baik informasi maupun fasilitas yang telah diberikan kepada kami selama pelaksanaan penelitian ini. Terima kasih pula kami sampaikan Ibu Rahmi Jened atas kontribusinya pada saat penyusunan proposal penelitian ini.

Demikian laporan ini kami buat untuk digunakan seperlunya.

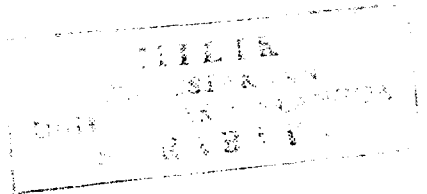
Surabaya, 15 Desember 1999

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

Lembar Identitas dan Pengesahan Laporan Akhir Penelitian	i
Ringkasan	ii
Prakata	iii
Daftar Isi	iv
I. Pendahuluan	
a. Latar Belakang Masalah.....	1
b. Rumusan Masalah	3
II. Tinjauan Pustaka	3
III. Tujuan Dan Manfaat Penelitian	
a. Tujuan Penelitian	10
b. Manfaat Penelitian	10
IV. Metode Penelitian	11
V. Hasil Dan Pembahasan	
1. Praktek Privatisasi BUMD.....	13
2. Kendala Privatisasi dan Uapaya anstisipasinya	17
a. Dilema misi visi dan pengawasan	17
b. Dilema status personel BUMD	21
3. Model Privatisasi BUMN untuk BUMD	24
VI. Kesimpulan dan Saran	
a. Kesimpulan	29
b. Saran	30
Daftar Pustaka	31

PENDAHULUAN



A. Latar Belakang Masalah

Perusahaan Daerah (PD/BUMD) adalah badan Usaha yang diatur oleh UU. No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Namun kemudian UU. No. 5 Tahun 1962 ini dicabut dengan UU No. 6 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Tidak berlakunya berbagai Undang-undang dan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang sampai saat ini belum ada penggantinya. Meskipun undang-undang ini menyatakan bahwa selama belum ada pengaturan baru UU No. 5 Tahun 1962 tetap berlaku bagi PD/BUMD, namun dengan perkembangan ekonomi Indonesia dari tahun 1962 sampai saat ini 1999 maka dapat diprediksi bahwa dengan UU No. 5 Tahun 1962 pengoperasian Perusahaan Daerah (PD) tidak mempunyai landasan yuridis yang kuat sehingga ditengarai menjadi penghambat kemajuannya.

Secara yuridis kedudukan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sejajar dengan UU No. 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. UU No. 5 Tahun 1962 juga disebut dalam konsideran Inpres No. 17 Tahun 1967 tentang pengarahan dan penyederhanaan Perusahaan Negara ke Dalam Tiga Bentuk Badan Usaha Milik Negara dan PP. No. 3 Tahun 1983 tentang Cara Pembinaan dan Pengawasan Perjan, Perum dan Persero. Berarti dalam hal ini eksistensi PD diakui sejajar dengan Perusahaan Negara.

Inpres No. 17 Tahun 1967 bertujuan menyederhanakan Perusahaan Negara, sedangkan PP. No. 3 Tahun 1983 bertujuan untuk memberikan petunjuk-petunjuk dalam mengawasi unit-unit Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Inpres No. 17 Tahun 1967 merupakan pencanangan kebijaksanaan yang kemudian dilanjutkan dengan menerbitkan UU No. 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara. Dengan demikian tujuan Inpres No. 17 Tahun 1967 dengan UU No. 9 Tahun 1969 adalah sama, yaitu menyederhanakan bentuk perusahaan Negara. Oleh karena itu apabila dalam konsideran Inpres eksistensi PD diakui, maka seharusnya demikian pula dalam konsideran UU No. 9 Tahun 1969. Namun pada kenyataannya dalam konsideran undang-undang tersebut keberadaan PD tidak disebut-sebut sama sekali. Dengan demikian terjadi kekosongan hukum di dalamnya. Dilain pihak dalam konsideran PP No. 3 Tahun 1983, eksistensi Perusahaan Daerah di akui kembali, padahal PP. No. 3 Tahun 1983 adalah merupakan salah satu peraturan pelaksanaan dari UU No. 9 Tahun 1969.

PD dibentuk dengan tujuan utama untuk menambah Pendapatan Daerah, meskipun pada kenyataannya banyak PD yang mengalami

kemunduran (merugi) kemudian bahkan menjadi beban (keuangan) Pemerintah Daerah. Kemunduran ini apabila dibiarkan terus menerus tentunya akan mengakibatkan kemerosotan perekonomian Pemda itu sendiri, sebab subsidi yang diberikan menjadi tidak berguna, sebaliknya Pemda terbebani untuk menganggarkan dana tersendiri bagi kelangsungan Perusahaan Daerah yang bersangkutan.

PD adalah satu-satunya bentuk perusahaan yang disediakan oleh Undang-undang bagi usaha-usaha PD di wilayah masing-masing. Artinya apabila Pemda ingin meningkatkan pendapatan daerah dengan jalan mendirikan perusahaan, satu-satunya wadah yang tersedia hanyalah melalui PD. Sebab PD pada umumnya merupakan perusahaan yang sebagian atau seluruh modalnya adalah milik Pemda setempat, dengan konsekuensi yuridis struktur perusahaannya berbeda dengan perusahaan umumnya.

Dengan demikian tidaklah mengherankan bahwa pada masa ini banyak PD mengalami masa-masa sulit dalam pertumbuhannya, sedang restrukturisasi yang dilakukan terhadap BUMN tidak bisa diterapkan begitu saja pada PD. Kesulitan mencari tambahan dana merupakan kendala dalam memajukan PD yang tentunya dapat pula mengakibatkan turunnya penghasilan Pemda, padahal masalah kekurangan modal seharusnya dapat dipecahkan dengan mengadakan *joint venture* bersama swasta, yang tidak hanya dapat dilakukan dengan sesama PD atau juga dapat dilakukan cara merubah bentuk perusahaan sesuai dengan wadah usaha yang telah disediakan KUHD seperti PT, Firma ataupun CV.

Namun demikian untuk mengatasi kemunduran ini Pemda tidak bisa mengatasinya dengan cara menerapkan prinsip-prinsip ekonomi yang diterapkan pihak swasta ke dalam PD (seperti yang telah dilakukan BUMN), sebab untuk meningkatkan kinerja PD Pemda tidak memiliki cukup landasan juridis yang dapat digunakan sebagai acuan untuk membuat kebijaksanaan daerah guna meningkatkan struktur, peran dan kinerja PD.

Padahal untuk memajukan ataupun meningkatkan fungsi dan peran PD, seharusnya tidak perlu menunggu pengaturan yang baru karena kekosongan hukum ini sebenarnya bisa langsung diatasi. Namun demikian yang menyebabkan tidak dapat dilakukannya pemilihan wadah usaha ini, adalah karena UU No. 5 Tahun 1962 sudah disebut-sebut lebih dahulu dalam konsideran PP No. 3 Tahun 1983.

Dengan demikian apabila tidak terjadi kekosongan hukum antara UU No. 5 Tahun 1962 dengan UU No. 9 Tahun 1969, maka untuk mengadakan swastanisasi atau restrukturisasi seperti maksud PP No. 20 Tahun 1994 dalam menarik modal asing cukup mengacu pada undang-undang tersebut. Namun, karena pada kenyataan sudah terjadi kekosongan hukum dan sudah ada rancangan undang-undang untuk mengalihkan status BUMD tersebut,

maka pemecahan masalah pada akhirnya harus menunggu terbitnya undang-undang pengalihan Badan Usaha Milik Daerah tersebut.

B. Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang tersebut di atas, permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Bagaimana praktek privatisasi (swastanisasi) Badan Usaha Milik Daerah ?
- 2) Apakah kendala-kendala dalam rangka privatisasi (swastanisasi) BUMD dan bagaimana upaya-upayanya ?
- 3) Apakah model privatisasi BUMN dapat diterapkan pada BUMD ?

II

TINJAUAN PUSTAKA

Asal-usul PD adalah Perusahaan Negara (PN) menurut UU No. 19 Tahun 1960 yang berada di daerah dan diserahkan pengelolaannya kepada Pemerintah Daerah (PEMDA) di bawah pengawasan Departemen Dalam Negeri. Maksud penyerahan ini adalah agar keuntungan yang diperoleh dapat dipergunakan PEMDA sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dalam rangka penyelenggaraan pembangunan di daerah masing-masing.

Pembentukan PD pada dasarnya dilandasi oleh keinginan campur tangan pemda dalam kehidupan ekonomi di daerah, dengan demikian PD tidak lain adalah perpanjangan tangan pemda. Oleh karena itulah misi-misi yang diemban BUMD tidak lain adalah tugas-tugas yang harus diselesaikan pemda dengan landasan filosofi pasal 33 UUD 1945.¹ Dengan landasan ini dan melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1962 PD mempunyai peranan yang penting dalam kaitannya dengan investasi baik PMDN maupun PMA sebab dengan landasan hukum tersebut PD dapat menguasai bahkan mendapat hak untuk memonopoli sumber-sumber perekonomian yang dinilai vital dan strategis atau yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah.

Misi PD adalah sebagai perusahaan pemerintah yang bergerak sebagai pelaku ekonomi pasar dengan jalan ikut menstabilkan harga pasar di daerah yang bersangkutan. Tugas-tugas ini adalah tugas yang tidak ringan yang harus diemban oleh PD. Oleh karena itu apabila PD tidak dikelola dengan menggunakan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat selain akan menjadi beban

¹ Bandingkan Rudhi Presetya dan Neil Hamilton, **The Regulation of Indonesian State Enterprise, Law and Public Enterprise in Asia**, International Legal Center, Praeger Publishers, New York, 1976, h. 148.

Pemda tentunya misi ini juga tidak akan terpenuhi, apalagi dengan misi ini PD juga dipergunakan sebagai alat untuk menambah pendapatan daerah.

Namun demikian menurut Hatta, sebenarnya kata 'dikuasai negara' dari Pasal 33 UUD 1945, tidak berarti bahwa negara/pemerintah sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Persoalannya tidak terletak pada penguasaan, melainkan pada 'pelaksanaannya', sesuai dengan tujuannya. Fungsi kekuasaan negara/pemerintah dalam hal ini, adalah pengatur yaitu membuat peraturan guna melancarkan jalannya ekonomi.² Sedangkan menurut Muhammad Yamin, arti kata 'dikuasai' termasuk pengertian 'mengatur' atau 'menyelenggarakan' terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi, dengan mengutamakan bangunan koperasi.³ Jadi pada hakekatnya negara/pemerintah hanyalah sebagai 'pengatur' atau 'pengontrol', bukan 'pemilik'.

Dalam teori ekonomi, monopoli mungkin sekali diberikan pada suatu perusahaan, sebab masih ada persepsi dalam keadaan tertentu monopoli tidak dapat dihindari tetapi justru menguntungkan masyarakat, karena diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Monopoli yang demikian ini harus dibedakan dengan jelas dari monopoli yang merugikan masyarakat dan mengurangi efisiensi ekonomi.

Ada tiga kategori monopoli yang dibedakan menurut sebab yang menimbulkan monopoli tersebut : 1) sebab utama munculnya monopoli adalah faktor skala *ekonomi (economies of scale)*, yaitu jika skala ekonomi perusahaan sama besarnya dengan luas pasaran, maka industri tersebut adalah suatu monopoli alamiah (*natural monopoly*), dan karena produksi barang atau jasa bisa lebih efisien, jika hanya diproduksi oleh satu atau beberapa (3-4) produsen saja (*natural oligopoly*); 2) sebab kedua munculnya monopoli adalah penguasaan (*kontrol*) satu perusahaan atas pengadaan suatu sumber daya alam tertentu atau atas suatu teknologi tertentu yang dilindungi oleh hak paten; 3) sebab ketiga munculnya monopoli adalah hak yang diberikan kepada perusahaan swasta atau BUMN oleh pemerintah untuk bertindak sebagai penjual tunggal bagi suatu barang atau jasa tertentu.⁴

Dalam pada itu kehendak campur tangan pemerintah dalam kehidupan ekonomi sebenarnya telah merupakan fenomena universal, sebab merupakan pendapat umum bahwa selalu ada sektor yang tidak bisa diserahkan begitu saja kepada perseorangan ataupun swasta. Peran dan campur tangan pemerintah justru sangat diperlukan dalam pembangunan ekonomi, walaupun

²Tom Gunadi. *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila Dan UUD 1945*. Angkasa, Bandung, 1985, h. 133.

³Ibid.

⁴Thee Kian Wie, *Biaya Sosial Monopoli*, Kompas, 5 Agustus 1992.

kegiatan ekonomi sejauh mungkin diserahkan kepada mekanisme pasar. Sebab ada hal-hal yang tidak bisa dan tidak pada tempatnya diserahkan pada mekanisme pasar.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa campur tangan pemerintah dalam hal ini merupakan tindakan politis yang berguna untuk menjaga keseimbangan struktur perekonomian. Ini berarti pemerintah ingin mempertahankan sistem perekonomian agar tetap berada di bawah kendalinya, sehingga tidak dapat dikuasai oleh *interest-interest* pihak swasta.

Selanjutnya gagasan diperlukannya pemerintah campur tangan dalam kehidupan ekonomi, semula dipakai dalam mengatasi krisis ekonomi Amerika dan Eropa setelah Perang Dunia II yaitu kurangnya modal, di mana masyarakat tidak sanggup memecahkan problem tersebut. Dari gagasan tersebut kemudian dibuat suatu sistem perencanaan ekonomi, yang kemudian dikenal dengan *planned economy* atau *Verwaltungswirtschaft*.⁵

Sifat *Verwaltungswirtschaft* (*planned economy*) apabila diterapkan pada sistem perekonomian pemda Surabaya akan terbukti dari peranan pemerintah dalam perekonomian daerah, yaitu nampak pada peranannya sebagai :

1. Pemberi arah dalam pembangunan ekonomi.
2. Pengatur dan pemberi ijin
3. Pelaksana yang ikut serta dalam kehidupan ekonomi sebagai perusahaan atau pengusaha "swasta" (bahkan dapat membentuk joint venture dengan PMA).⁶

Mengenai *planned economy* dalam kepustakaan ditemukan ada tiga macam sistem : 1) sistem kapitalisme, yang juga dikenal dengan *free fight liberalism* atau *laissez faire*, yaitu suatu sistem yang memberikan kesempatan yang besar kepada swasta dan individu tanpa campur tangan negara atau pemerintah; 2) sistem perencanaan pusat atau *central planned economy*, di mana dalam sistem ini negara melakukan campur tangan pada hampir semua kegiatan perekonomian, semuanya diatur secara sentral; 3) sistem *mixed planned economy*, yaitu sistem perekonomian campuran yang mana dalam sistem ini diberikan kebebasan kepada swasta untuk bergerak dalam bidang ekonomi, tetapi tidak semuanya diserahkan pada swasta.⁷ Dalam hal ini Indonesia dapat dikategorikan dalam *mixed planned economy*.⁸

⁵Sri Wulan Azis, *Aspek-aspek Hukum Ekonomi Pembangunan di Indonesia*, Diktat pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1992, h. 145 - 146.

⁶Ibid., h. 209.

⁷Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi, Beberapa Pilihan Masalah*, Pustaka Binar Harapan, Jakarta, 1987, Cet. I, h. 59, juga periksa Tom Gunadi, *op.cit.*, h. 27 - 29.

Sistem perekonomian di mana pemerintah melakukan campur tangan dalam kehidupan ekonomi dapat dikatakan sebagai sistem ekonomi terkendali. Sedangkan PD-PD yang dibentuk digunakan sebagai alat yang dapat dipastikan akan selalu mematuhi petunjuk-petunjuk dan perencanaan Pemda. Selain itu Pemda selalu dapat melakukan pengawasan sesuai kepentingannya, dan dapat lebih menegatkan pengawasannya bila badan pemerintah yang bersangkutan dianggap memegang sektor vital dan strategis atau menguasai hajat hidup orang banyak. Apabila hal ini terjadi maka PD-PD menjadi tidak leluasa atau tidak fleksible dalam melakukan tugasnya. Padahal PD harus mendapatkan keuntungan untuk menambah pendapatan daerah.

Hal ini bisa dilihat pada penekanan bahwa aparatur Pemda harus mampu menggerakkan pelaksanaan pembangunan seperti yang dikutip sebagai berikut :

Bahwa pembinaan, penyempurnaan, dan penertiban aparatur pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk perusahaan-perusahaan milik negara dan milik daerah sebagai aparatur perekonomian negara dilakukan secara terus menerus agar dapat menjadi alat yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah dan menggerakkan pelaksanaan pembangunan secara lancar.⁹

Sistem perekonomian terkendali timbul dari konsep sentralisasi pembangunan (*development from above*) dengan manifestasi kawasan. Dasar pemikiran teori ini adalah melalui pembangunan beberapa kelompok sektoral yang dinamis, pembangunan diharapkan dapat merembes ke sektor-sektor lain baik secara spontan maupun secara diarahkan (*trickle down to the rest of the system*).¹⁰ Konsep ini memungkinkan bagi pembangunan proyek-proyek besar dengan teknologi tinggi dan berdasar padat modal (*capital intensive system*) yang perencanaannya dilakukan dari atas ke bawah (*top down planning*). Dengan konsep pembangunan ini pula tujuan pembangunan diharapkan lebih cepat dicapai.

Konsep sistem ini banyak diikuti negara-negara berkembang dengan kompleksitas pembangunan yang tinggi. Alasan-alasan penggunaannya pada umumnya adalah :

⁸Pendapat Emil Salim dikutip oleh Tom Gunadi, dalam **Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945**, op.cit., h. 30, juga periksa Rudhi Prasetya, Neil Hamilton, op.cit., h. 154.

⁹TAP MPR No. IV/MPR/1978.

¹⁰Periksa Ibnu Syamsi, **Pokok-pokok Kebijakan, Perencanaan, Pemograman, dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional**, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, cet. I, h. 41.

1. perluasan kegiatan sektor publik (pemerintah dan kompleksitas pembangunan, memerlukan pengawasan ketat dari pusat,
2. secara ekonomis dan teknologis, daerah-daerah sangat tergantung dari pusat, sehingga desentralisasi pembangunan akan lebih tidak lancar jalannya;
3. budaya politik dan budaya administrasi sulit untuk memberikan iklim yang sifatnya desentralistis;
4. tidak adanya personal yang kuat pada tingkat daerah;
5. alasan nation building sering dijadikan landasan pembenaran sentralisasi, begitu pula halnya dengan alasan integritas nasional.¹¹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa PD adalah merupakan salah satu bukti keterlibatan Pemda pada kehidupan ekonomi di daerah. Jumlah PD yang tidak sedikit (80 unit pasar) merupakan bukti nyata. Meskipun besar kecilnya jumlah PD bukan merupakan alat ukur untuk mengukur besar kecilnya peranan Pemda dalam kehidupan ekonomi daerah. Dalam hal ini ditekankan oleh Prof. AH. Hanson setelah melakukan penelitiannya di India bahwa, *the amount of state enterprise, actual or projected, does not necessarily provide an index of governmental intervention in economic life.* Sebab dengan jumlah perusahaan negara yang begitu besar, peranan pemerintah India dalam kehidupan ekonominya ternyata sangat kecil bila diukur dalam pengertian mixed economy ala barat.¹²

Dengan demikian adanya PD hanya merupakan petunjuk bahwa ada keterlibatan Pemda dalam kehidupan ekonomi daerah. Hal ini juga dapat dibuktikan besarnya peran Depdagri serta badan-badan yang dibentuk untuk melakukan berbagai pengawasan dan kebijaksanaan yang kadangkala tidak sinkron dan sangat menekan keluwesan perusahaan untuk menerapkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat. . Badan-badan tersebut tidak lain adalah Badan Pengawas PD, Badan Pengawas Intern.

Menurut Robert Fabrikant, seorang ahli di bidang *state enterprise*, BUMN/PD di negara berkembang hanyalah merupakan suatu alat yang diciptakan dengan motif-motif tertentu antara lain nampak pada pernyataannya sebagai berikut :

..... state enterprise constitute a necessary means that form part of the end; State enterprises are usually viewed as a (temporary) institutional means of compensating for indigenous deficiencies of capital and entrepreneurial skills and opportunities.

¹¹Ibid, h. 43.

¹²Periksa Lloyd B. Musolf, *Public Enterprise and National Development (Mixed Economy)*, Dalam *Organization and Administration of Public Enterprise*, Selected Papers, United Nations, New York, 1968, h. 112.

Lebih lanjut dikatakan bahwa :

The use state enterprise may also be motivated by the absence of an effective tax collecting apparatus, or they may be employed as a means of generating state revenues may be designed to "create" local partners for foreign investors The use of state enterprise include the desire to escape from bureucratic controls.....¹³

Sedangkan menurut Rudhi Prasetya di samping sebagai local partner, yaitu dalam hubungannya dengan PMA agar modal dari luar lebih terjamin dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kepentingan nasional, BUMN juga mempunyai peranan sebagai, 1) perusahaan pionir, yaitu diarahkan untuk bidang-bidang yang dalam taraf pembangunan saat ini dirasa sangat penting, tetapi karena memerlukan penanaman modal yang terlalu besar dengan masa investasi terlalu lama, atau resiko dan skill masih belum memadai, maka usaha tersebut belum mungkin dilakukan oleh swasta. Namun setelah usaha tersebut lancar, akan dilakukan penjualan saham-saham kepada pihak swasta; 2) penstabil harga, khususnya dinegara-negara berkembang dimana biasanya trend turun naiknya harga sangat peka, dengan catatan perusahaan negara yang bersangkutan tidak sampai menderita kerugian.¹⁴

Selanjutnya dikatakan Fabrikant bagi negara-negara bekas jajahan BUMN/BUMD juga didirikan untuk tujuan mematahkan belenggu ekonomi dan menghindari kemacetan ekonomi, antara lain terlihat dalam pernyataannya sebagai berikut :

... state enterprise are established to break an economic strenghtlehold imposed by a former colonial master and the privat companies operated by its nationals ... state enterprise are often used to reshape the ex-colonial economy and to avoid further economic stagnation caused by the concurent withdrawal of the colonial government and the many privat enterprises operated by its nationals.¹⁵

Teori Fabrikant ini kemungkinan memang tidak terjadi pada PD. Namun perlu di pertanyakan tentang kelangkaan profesionalisme dan modal tersebut apakah memang terjadi pada PD, mengingat PD dibentuk sebelum dan sesudah masa kemerdekaan dan sampai sekarang eksistensinya tetap sama. Dengan demikian apabila teori dasar pembentukan dari Fabrikant ini tidak cocok

¹³Robert Fabrikant, *Pertamina : A National Company in A Developing Country*, dalam *Law and Public Enterprise in Asia*, International Legal Center, Praeger Publishers, New York, 1976, h. 198.

¹⁴Rudhi Presetya, *op.cit.*, h. 43, 45 – 46.

¹⁵Robert Fabrikant, *op.cit.*, h. 198.

lagi dengan kondisi perekonomian Indonesia sekarang, maka sudah seharusnya bentuk PD diubah disesuaikan dengan kondisi ekonomi saat ini.

Dalam pada itu tujuan pembentukan BUMD pada dasarnya dapat dibagi dalam jangka panjang dan jangka pendek. Dalam jangka panjang tujuan BUMD adalah, *to provide the government with instrumentalities for achieving national goals*, sedang tujuan jangka pendeknya adalah, *to enable the government conduct itself in a more bussinesslike manner*.¹⁶

Sementara itu menurut UU No. 9 Tahun 1969 jo PP No.3 Tahun 1983 Tentang Perusahaan Negara dan Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan PERJAN, PERUM dan PERSERO ditegaskan bahwa sifat dari BUMN adalah sebagai berikut :

- a) PERJAN berusaha dibidang penyediaan jasa-jasa bagi masyarakat terutama pelayanan kepada masyarakat;
- b) PERUM berusaha di bidang penyediaan pelayanan bagi kemanfaatan umum di samping mendapatkan keuntungan;
- c) PERSERO bertujuan untuk memupuk keuntungan dan berusaha dibidang yang dapat mendorong berkembangnya sektor swasta dan atau koperasi diluar bidang usaha perjan dan perum.

Sifat-sifat yang ada pada BUMN tersebut diatas seharusnya juga dimiliki oleh PD, antara lain bahwa PD juga harus mempunyai sifat 'public service' yang dimiliki Perjan dan Perum, sedangkan sifat memupuk keuntungan dimiliki oleh Persero. Selain itu arah kebijaksanaan yang diterapkan pada BUMN seharusnya juga dapat diterapkan pada kebijaksanaan ekonomi yang diterapkan pada BUMD/PD. Namun demikian karena landasan yuridisnya tidak jelas dan adanya kekosongan hukum yang terjadi dalam pengaturannya, maka ditengarai kinerja PD sulit ditingkatkan.

Demikian juga dengan langkah privatisasi yang diterapkan pada BUMN, bentuk BUMN saat ini lebih banyak diarahkan kepada bentuk PERSERO atau paling tidak PERUM, sedang bentuk PERJAN dihapuskan sama sekali. Langkah ini pula yang seharusnya juga dapat diterapkan pada PD di daerah. Pemilihan bentuk seperti PERSERO adalah pemilihan bentuk yang tepat dalam rangka meningkatkan kinerja PD untuk meningkatkan pendapatan daerah.

¹⁶ibid.

III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**1. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui praktek dan mekanisme atau prosedur apa yang dilakukan Pemda dalam meningkatkan kinerja PD. Selain itu ingin diketahui apakah langkah privatisasi merupakan pilihan Pemda. Apabila langkah privatisasi adalah merupakan pilihan Pemda, maka selanjutnya akan diteliti apakah langkah-langkah yang dicanangkan Pemda tersebut mengalami kendala, yang untuk selanjutnya diteliti bagaimana Pemda mengantisipasi kendala-kendala privatisasi tersebut. Untuk selanjutnya penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui apakah langkah-langkah privatisasi yang sudah dilakukan pada BUMN dapat diterapkan pada BUMD/PD.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan juga bermanfaat bagi Pemda-pemda yang lain untuk meningkatkan peran PD guna mengoptimalkan kinerja PD dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah yang penting bagi pembiayaan pembangunan di daerah.

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi bagi penyelesaian permasalahan-permasalahan PD (BUMD) untuk mengantisipasi kekosongan hukum yang terjadi pada pengaturan PD.

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi dalam rangka sinkronisasi dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan hal penting untuk menetapkan kebijaksanaan politik ekonomi daerah.

Selanjutnya dari penelitian ini juga diharapkan dapat diketahui kendala-kendala privatisasi BUMD dan upaya-upaya apa yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut, sehingga dengan demikian dari hasil penelitian juga diharapkan dapat digunakan untuk memecahkan permasalahan BUMD di kota lain.

IV

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat normatif yaitu untuk mengkaji praktek dan pengaturan PD (BUMD) dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas Hukum Dagang (Hukum Perusahaan) pada umumnya. Data yang dipergunakan sebagai acuan adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari pihak yang kompeten dengan permasalahan dengan teknik wawancara bebas terpimpin dan angket yang sudah diedarkan sebelumnya. Data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan kepustakaan yang terkait dengan masalah yang diteliti. Seluruh data yang terkumpul dianalisa dengan metode deduktif kualitatif secara purposive dengan cara random. Lokasi penelitian yang dipilih adalah kota Surabaya, hal ini mengingat kota tersebut mempunyai wilayah yang luas dan pada kota terdapat beberapa PD yang secara potensial dianggap dapat dikembangkan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

Sebagai responden akan dipilih pejabat yang berwenang dari Pemda Dati II Surabaya (KMS) setempat, antara lain Biro Hukum dan Kepala Bagian Ekonomi Pemda KMS.

Sedangkan tahapan penelitian yang dilakukan :

- a. Mengkaji dan menelaah seluruh peraturan yang terkumpul dan menganalisa secara komparasi terhadap peraturan perundang-undangan dan asas-asas Hukum Perusahaan yang berlaku dengan menggunakan metode deduktif kualitatif sebagai dasar penemuan hukum.
- b. Mengkaji dan menelaah seluruh inventarisasi atas kendala-kendala yang terkumpul dan meng- analisisnya sehingga ditemukan faktor-faktor yang dominan yang mempengaruhi /menghambat praktek pelaksanaan privatisasi Perusahaan Daerah (BUMD) dengan metode normatif kualitatif
- c. Mengupayakan dan menemukan asas-asas hukum dan hukum inconcreto yang dapat dipakai untuk mengatasi kendala-kendala privatisasi Perusahaan Daerah (BUMD) sebagai langkah antisipatif dalam rangka efisiensi Perusahaan Daerah/BUMD

V

HASIL DAN PEMBAHASAN

Di Kotamadya Dati II Surabaya ditemukan tiga perusahaan daerah masing-masing antara lain PDAM, PD Pasar Surya yang membawahi 80 unit pasar di seluruh Surabaya¹⁷ dan PD Rumah potong hewan. Melalui tiga PD/BUMD ini Pemda KMS memonopoli pengelolaan tiga sektor penting di daerah.

PD Pasar Surya menguasai dan memonopoli seluruh pasar di Surabaya, baik wilayah maupun pengelolaan wilayah pasar tersebut, meskipun Pemda dalam hal ini bukan merupakan pelaku ekonomi. Tujuan mengelola pasar¹⁸ adalah untuk mengatur, membina dan mengembangkan serta mengendalikan pengurusan pasar daerah, pasar swasta tradisional dan fasilitas perpasaran lain milik Pemda. Pengelolaan pasar juga ditujukan untuk meningkatkan pembinaan dan pengurusan pasar dalam mengantisipasi pesatnya perkembangan kota, meningkatkan pelayanan masyarakat di sektor perpasaran, dan menunjang perekonomian daerah.¹⁹

Melalui PDAM Pemda KMS memonopoli pengelolaan dan penyediaan kebutuhan air bersih di seluruh Surabaya. Tidak ada perusahaan swasta yang diperkenankan mengerjakan bidang ini. Air minum dinilai sangat vital dan strategis yang harganya bisa dipermainkan oleh pasar. PDAM merupakan penyedia pelayanan bagi kemanfaatan umum di samping mendapatkan keuntungan.

Sedangkan PD. Rumah Potong Hewan dipergunakan sebagai penyedia kebutuhan daging dan jasa pemotongan hewan dengan biaya ringan untuk kebutuhan seluruh masyarakat di daerah KMS. Hal ini berdasar pada pemikiran bahwa sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk yang memerlukan pelayanan dalam bidang pengadaan bahan makanan, khususnya penyediaan daging yang higienis, maka Pemda berkehendak memenuhi kebutuhan tersebut. Oleh karenanya Pemda melalui PD Rumah Potong menyediakan daging yang memenuhi syarat-syarat kesehatan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat veteriner yang terus bertambah, di samping menghasilkan pendapatan bagi Pemda guna menunjang kehidupan dan perkembangan daerah dalam rangka otonomi yang nyata dinamis dan bertanggung jawab.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sumber-sumber perekonomian yang dinilai vital dan strategis atau yang menguasai hajat hidup orang banyak

¹⁷ Daftar terlampir.

¹⁸ Pasar adalah tempat transaksi jual beli umum atau tempat pedagang secara teratur dan langsung memeperdagangkan barang atau jasa.

¹⁹ Penjelasan umum Perda No. 22 Tahun 1999.

seperti antara lain air minum, lahan pasar dan penyediaan kebutuhan daging di Kotamadya Surabaya masih dikuasai dan dimonopoli oleh Pemda dengan tujuan untuk mengendalikan mekanisme pasar.

V. 1. Praktek Privatisasi (swastanisasi) BUMD

Privatisasi/swastanisasi merupakan pilihan tepat yang sesuai dengan maksud UU Otonomi Daerah. Undang-undang ini menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan **menggali sumber keuangan sendiri**, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah, di mana kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Daerah.²⁰

Dengan demikian berdasar pada UU Otonomi Daerah Perusahaan Daerah berubah menjadi aset Pemda yang bisa dijadikan sumber pendapatan daerah, bukan hanya tambahan penghasilan bagi daerah seperti pada awal pembentukannya, melainkan menjadi sumber pendapatan daerah. Hal ini didukung oleh pernyataan UU tersebut bahwa Pemda dapat mendirikan PD/BUMD yang lain yang sesuai dengan kebutuhan wilayah otonomi daerah dan potensi daerah masing-masing.²¹ Sebab Perusahaan Daerah merupakan sumber pendapatan asli daerah, sasaran ekonomi daerah yang ikut mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Privatisasi Perusahaan Daerah sebenarnya sudah mulai diperhatikan sejak tahun 1990 yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Mendagri No. 4 Tahun 1990 tentang Bentuk dan Tatacara Kerja Sama Perusahaan Daerah dengan pihak ketiga. Melalui peraturan ini Perusahaan Daerah diberi kesempatan melakukan privatisasi dengan jalan kerja sama untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas dan efektifitasnya dalam upaya melanjutkan serta mengembangkan kelangsungan hidup perusahaan dan mempercepat mobilisasi usaha antara lain dengan cara mengembangkan usaha yang sudah ada atau sedang berjalan, atau membentuk usaha-usaha baru atas dasar pertimbangan mempunyai prospek yang baik dan saling menguntungkan. Namun demikian kerja sama ini bisa berlangsung hanya melalui pengawasan Mendagri.²² Hal ini nampak pada kerja sama PDAM dengan swasta pada tahun 1990.

²⁰ Penjelasan Umum UU No. 22 Tahun 1999.

²¹ Pasal 84 UU No. 22 Tahun 1999.

²² Melalui Peraturan Mendagri No. 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerja Sama antara PDAM dengan pihak Ketiga jo. Instruksi Mendagri No. 21 Tahun 1996 tentang Petunjuk Kerjasama antara PDAM dengan Pihak Swasta.

Privatisasi dan Restrukturisasi pada PDAM dilakukan oleh Mendagri dengan Peraturan Mendagri No. 7 tahun 1998 tentang Kepengurusan PDAM. Pada dasarnya peraturan ini merubah sistem kepengurusan dalam tubuh PDAM agar lebih profesional sehingga fungsi dan peranan PDAM dapat ditingkatkan dalam rangka mewujudkan PDAM sebagai salah satu penggerak roda perekonomian daerah dan pembangunan nasional.

Kepengurusan PDAM pada prinsipnya sama yaitu terdiri dari Direksi dan Badan Pengawas,²³ namun tugas dan wewenang direksi nampak diperluas dalam melakukan tugas-tugas di bawah ini yang tidak lagi menunggu persetujuan Kepala Daerah²⁴, Dewan ataupun Badan Pengawas, tugas dan wewenang tersebut antara lain :

- a. memimpin dan mengendalikan semua kegiatan PDAM
- b. merencanakan dan menyusun program kerja perusahaan 5 tahunan dan tahunan
- c. membina pegawai
- d. mengurus dan mengelola kekayaan PDAM
- e. menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan
- f. melaksanakan kegiatan teknik PDAM
- g. mewakili PDAM di dalam maupun di luar pengadilan
- h. menyampaikan laporan berkala termasuk neraca laba rugi
- i. mengangkat dan memberhentikan pegawai
- j. mengangkat pegawai untuk menduduki jabatan dibawah direksi
- k. menandatangani pinjaman setelah mendapat persetujuan Kepala daerah
- l. menandatangani perhitungan neraca laba rugi
- m. menandatangani ikatan hukum dengan pihak lain.²⁵

Restrukturisasi juga dilakukan pada Badan Pengawasan PDAM yang dirubah selain melibatkan prjabat daerah juga melibatkan konsumen dan perorangan sebagai anggota. Padahal semula Badan Pengawas selalu terdiri dari Kepala daerah (ex officio) sebagai ketua, Kabag perekonomian Kotamadya Dati II Surabaya sebagai sekretaris dan anggotanya adalah Kabag Pemerintahan Dati II, Kepala dinas PU (Pekerjaan Umum) propinsi Dati I dan Kepala Dinas Kesehatan Daerah Dati II Surabaya.²⁶

²³ Pasal 2 Permendagri No. 7 Tahun 1998 tentang Kepengurusan PDAM.

²⁴ Kecuali dalam hal pinjaman.

²⁵ Pasal 6 dan 7 Permendagri No. 7 Tahun 1998 tentang Kepengurusan PDAM, bandingkan dengan tugas dan wewenang direksi dalam Perda No. 7 Tahun 1976 jo. Perda No. 14 Tahun 1986 tentang PDAM.

²⁶ Lihat Diagram.

Selain itu profesionalisme PDAM juga nampak pada dimungkinkannya PDAM melakukan diversifikasi usaha selain di bidang air minum dengan syarat harus menambah satu direksi. Selain itu PDAM juga dimungkinkan untuk dimiliki lebih dari satu pemerintah daerah seperti yang terjadi pada PDAM Surabaya.²⁷ Hal ini sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 1986 di mana PDAM Kotamadya Surabaya juga menyediakan air minum untuk wilayah Kabupaten Dati II Gresik, Kabupaten dan Kotamadya Dati II Pasuruan dan Kabupaten Dati II Sidoarjo.²⁸

Joint Venture dengan pihak swasta dalam nasional maupun asing untuk PDAM juga dimungkinkan melalui Permendagri No. 4 Tahun 1990 dengan dasar tujuan untuk memberi manfaat dan keuntungan yang seimbang, meningkatkan efisiensi, produktivitas dan efektifitas PDAM dalam mengembangkan kelangsungan hidup perusahaan dan mempercepat mobilisasi usaha baik di samping dapat juga dilakukan dengan cara mengembangkan usaha yang sudah ada atau sedang berjalan, membentuk usaha-usaha baru atas dasar pertimbangan mempunyai prospek yang baik dan saling menguntungkan.²⁹

Namun demikian nampaknya peluang kerja sama ini juga masih mendapatkan pengawasan ketat dari Mendagri seperti ketentuan mengenai bentuk kerja sama di bawah ini :

1. pemilihan kerjasama ditentukan oleh sifat dan tujuan usaha PD dan jenis modal yang disertakan pada usaha kerjasama.
2. Kerjasama dapat dilakukan dalam bidang management, operasional, pembagian keuntungan, patungan (joint venture)
3. Kontrak manajemen, produksi, bagi hasil usaha dan kontrak bagi tempat usaha.
4. Pembelian saham, obligasi dari PT yang telah berbadan hukum dan berprospek baik.
5. Keagenan, pemakaian dan penyaluran.
6. Penjualan saham, obligasi dan memasyarakatkan saham, obligasi (go public).
7. Kerjasama bantuan teknik dalam maupun luar negeri.
8. Gabungan dua atau lebih bentuk-bentuk kerja sama termasuk a, b, c dan f.³⁰

Hal ini sebenarnya merupakan pengaturan pengawasan umum untuk semua perusahaan swasta, namun mengingat modal perusahaan daerah adalah milik Pemda/rakyat maka pengawasan ekstra memang tetap diperlukan.

²⁷ Pasal 30 Permendagri No. 7 Tahun 1998.

²⁸ Pasal 2 ayat 1 Perda No. 14 Tahun 1986 tentang Perubahan Perda No. 7 Tahun 1976 tentang PDAM.

²⁹ Pasal 2 dan 3 Permendagri No. 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerja sama PDAM dengan pihak III.

³⁰ Pasal 5 Permendagri No. 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerja sama PDAM dengan pihak III.

Memang dalam privatisasi kebutuhan subsidi tidak akan diperlukan lagi, sebab PD diberi kesempatan untuk menambah modalnya dari pihak ketiga/swasta. Namun harus diketahui sebagai konsekuensinya segi keuntungan menjadi hal yang utama untuk meningkatkan kinerja PD, yang mana hal ini akan bertentangan dengan misi PD sebagai *public services* yang juga harus menunjang pembangunan ekonomi daerah.

Langkah privatisasi juga diikuti dengan merubah sistem pembagian keuntungan Perusahaan Daerah seperti perbandingan di bawah ini. Pada awalnya pembagian keuntungan perusahaan ditetapkan bahwa penggunaan laba bersih setelah dikurangi dengan cadangan tujuan yang besarnya ditentukan oleh Walikotaamadya Daerah Surabaya, digunakan untuk anggaran pembangunan daerah 30%, anggaran rutin daerah 25%, cadangan umum 15%, sosial dan pendidikan 10%, jasa produksi 10%, sumbangan dan untuk dana pensiunan dll. 10%.³¹ Pengaturan ini kemudian diganti menjadi 55% disetorkan ke Pemda sebagai deviden, 45% digunakan oleh PD dengan rincian untuk cadangan umum 15%, sosial dan pendidikan 10%, jasa produksi 10% dan untuk dana pensiun dll sebesar 10%.³²

Perubahan ini menunjukkan adanya kebijakan yang mengarah pada suatu kemajuan atau keberanian memprediksi bahwa PD selalu menguntungkan/mendapatkan laba dari usahanya. Deviden dari sebuah perusahaan adalah keuntungan perusahaan yang dibagikan kepada para pemegang saham. Konstruksi ini dipakai oleh Perseroan Terbatas yang merupakan perusahaan asosiasi modal. Hal ini sungguh sangat disayangkan dan patut dipertanyakan tentang fungsi Perusahaan Daerah sebagai *public services*. Tuntutan *public services* dan mencari keuntungan mungkin bisa saja bersamaan terjadi dengan cara dipaksakan. Namun akan lebih baik kalau sekaligus dilakukan privatisasi/swastanisasi terhadap PD, agar kinerja perusahaan bisa berjalan selaras dengan peningkatan efisiensi perusahaan.

Sebagai contoh apabila hal di atas diterapkan pada PD Rumah Potong maka sebagai *public services* perusahaan merupakan penyedia kebutuhan daging yang memenuhi syarat kesehatan akan bertentangan dengan misinya untuk menghasilkan pendapatan daerah. Hal ini akan menghambat bagi terselenggaranya penerapan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang sehat pada perusahaan.

Selain itu pengelolaan dan penguasaan pasar ditujukan agar lebih berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan tuntutan perkembangan pelayanan kota. Hal ini tidak menutup kemungkinan PD Pasar melakukan

³¹ Pasal 23 Perda No. 10 Tahun 1982 tentang pembentukan PD Pasar.

³² Pasal 23 Perda No. 1 Tahun 1999 tentang pembentukan PD Pasar.

kerjasama dengan pasar swasta, atau pusat perbelanjaan. Untuk mengembangkan kegiatan usaha perusahaan, PD Pasar diijinkan melakukan kegiatan lain di luar kegiatan pokok.³³ Jumlah modal PD Pasar Surya ditetapkan 45 milyar yang telah disetor dan dipisahkan dari kekayaan daerah 115 milyar rupiah.³⁴

V. 2. Kendala privatisasi dan upaya antisipasinya

a. Dilema misi, visi dan pengawasan

Seperti diketahui dari teori-teori pada tinjauan pustaka di atas bahwa PD atau BUMD/BUMN di negara berkembang seperti Indonesia ternyata memang dibentuk dengan tujuan-tujuan/motif-motif tertentu antara lain keinginan pemerintah untuk ikut mengendalikan perekonomian dalam kehidupan ekonomi. Hal ini untuk selanjutnya dilandasi dengan kerangka hukum yang sesuai agar bisa dioperasikan dalam kehidupan ekonomi di masyarakat yaitu Pasal 33 UUD 1945. Oleh karenanya pembentukan Perusahaan Daerah juga sarat dengan misi-misi yang harus diemban antara lain sebagai *public services* yang harus melayani kebutuhan masyarakat, tetapi sebaliknya juga mengemban misi sebagai alat untuk mendapatkan penghasilan tambahan untuk Pemda setempat. Hal terakhir ini dapat dibuktikan dari pernyataan Pasal 79 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa :

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah
 1. hasil pajak daerah
 2. hasil retribusi daerah
 3. hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 4. lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- b. dana perimbangan
- c. pinjaman daerah
- d. lain-lain pendapatan daerah yang sah.³⁵

Untuk melaksanakan misi-misi tersebut PD tidak harus mencari dan memilih bidang pekerjaannya sendiri melainkan bidang-bidang tersebut, yang disebut sektor pemerintah, sudah ditentukan/ditetapkan oleh undang-undang dengan dasar Pasal 33 UUD 1945, yaitu bidang-bidang yang vital, strategis dan menguasai hajat hidup orang banyak. Berdasar pada pasal ini pulalah PD di Kotamadya Surabaya (KMS) dapat menguasai bahkan memonopoli bidang-

³³ Pasal 4:3 Perda No. 1 Tahun 1999.

³⁴ Pasal 6 ayat 2.

³⁵ Jo. Pasal 4 UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

bidang tertentu seperti Pasar, Air minum dan pemotongan hewan. Tiga bidang ini dikendalikan Pemda melalui pembentukan perusahaan-perusahaan daerah dengan alasan-alasan tersebut di atas, di samping juga untuk menghindari interest-interest pihak swasta.

Kehendak Pemda untuk menghindari interest swasta semacam ini sebenarnya telah merupakan fenomena universal, sebab bidang-bidang yang dikendalikan pemerintah tersebut dianggap sebagai sektor yang memang harus dikendalikan. Di samping itu tindakan semacam ini sebenarnya juga merupakan tindakan politis yang berguna untuk menjaga keseimbangan struktur perekonomian. Dengan kata lain Pemda ingin mempertahankan sistem perekonomian agar tetap berada di bawah kendalinya melalui tiga PD yang dimilikinya.

Untuk menguasai tiga bidang tersebut monopoli memang diberikan pada PD/BUMD, dengan dasar pemikiran bahwa monopoli tidak dapat dihindari, dalam arti bahwa pengendalian tiga bidang ini oleh Pemda adalah justru untuk menguntungkan masyarakat untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Sebab apabila kendali tiga bidang ini tidak dipegang oleh Pemda dikhawatirkan harga pasar untuk bidang-bidang ini dapat dipermainkan oleh pasar/swasta yang akan memperngaruhi harga sektor-sektor lain di pasar. Dengan demikian monopoli dalam bidang ini harus tegas dibedakan dengan monopoli lain yang kemungkinan besar dapat merugikan masyarakat dan bahkan dapat mengurangi efisiensi ekonomi.

Monopoli PD dalam hal ini adalah monopoli alamiah (*natural monopoly*) yaitu monopoli yang tumbuh berdasar pada pertimbangan faktor skala ekonomi (*economies of scale*), dengan dasar pemikiran skala ekonomi perusahaan sama besarnya dengan luas pasar, maka produksi barang atau jasa dianggap lebih efisien jika hanya diproduksi oleh satu produsen saja. Monopoli oleh PD juga didukung oleh teori bahwa munculnya monopoli sebagai hak yang diberikan kepada perusahaan oleh pemerintah untuk bertindak sebagai penjual tunggal bagi barang atau jasa tertentu. Sebab dalam hal ini PD dibentuk berdasar pada Pasal 33 UUD 1945.

Sedangkan sifat *Verwaltungswirtschaft* (*planned economy*) apabila diterapkan pada pada sistem perekonomian Pemda Surabaya akan terbukti dari peranan pemerintah dalam perekonomian daerah, yaitu nampak pada peranannya sebagai :

1. Pemberi arah dalam pembangunan ekonomi daerah.
2. Pengatur dan pemberi ijin.
3. Pelaksana yang ikut serta dalam kehidupan ekonomi sebagai perusahaan atau pengusaha "swasta" (PD).

Sedangkan untuk sistem perekonomiannya lebih tepat dikatakan bila Pemda KMS telah menerapkan sistem *mixed planned economy*, yaitu sistem

perekonomian campuran yang mana kebebasan tetap diberikan pada swasta untuk bergerak dalam bidang ekonomi, tetapi tidak semuanya diserahkan pada swasta.

Dalam sistem perekonomian dengan campur tangan pemerintah yang tidak lain juga merupakan sistem ekonomi terkendali, PD-PD digunakan sebagai alat yang dapat dipastikan akan selalu mematuhi petunjuk-petunjuk perencanaan Pemda. Pemda selalu dapat melakukan pengawasan sesuai kepentingannya. Apabila hal ini terjadi maka PD-PD menjadi tidak leluasa atau tidak fleksible dalam melakukan tugasnya. Selain juga diakibatkan oleh penekanan bahwa aparatur Pemda harus mampu menggerakkan pelaksanaan pembangunan seperti tertuang dalam TAP MPR IV/MPR/1978.

Keterlibatan Pemda pada kehidupan ekonomi di daerah melalui Perusahaan Daerahnya memang bukan merupakan parameter untuk mengukur besar kecilnya peranan Pemda KMS dalam kehidupan ekonomi di Surabaya. Besar kecilnya peranan Pemda dapat diukur dari besar kecilnya keterlibatan Pemda secara langsung dalam perusahaan atau dari penekanan-penekanan Pemda pada aparaturnya di dalam PD. Sebagai contoh adalah prosedur pengambilan keputusan dari direksi yang menghambat penerapan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat pada PD. Direksi PD dalam mengambil keputusan harus mendapatkan persetujuan Kepala Daerah serta mendengar atau mendapatkan pertimbangan pimpinan Dewan dan pengesahan dari Gubernur Kepala Dati I apabila:

- a. mengadakan perjanjian hutang piutang dengan pihak ketiga;
- b. mengikat perusahaan sebagai penjamin,
- c. memperoleh, memindah tangankan dan membebaskan benda-benda tetap (tidak bergerak).³⁶

Meskipun seanjutnya hal ini diubah dengan memperluas wewenang direksi untuk mengambil keputusan dalam menerapkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, tetapi tidak berguna karena sistem pengawasannya atau birokrasi pengambilan keputusan tersebut tidak berkurang. Sebagai contoh adalah birokrasi pengambilan keputusan dari Direksi PD Pasar Surya bahwa hanya dengan persetujuan Kepala Daerah dan DPR, Direksi PD Pasar Surya dapat mengadakan:

- a. perjanjian hutang piutang dengan pihak ketiga;
- b. mengikat perusahaan sebagai penjamin
- c. memperoleh, memindah tangankan dan membebaskan benda-benda tetap (tidak bergerak)
- d. membuat perjanjian kerjasama kemitraan dengan seseorang, badan usaha dalam rangka pengembangan usaha perusahaan;

³⁶ Pasal 12 Perda No. 8 Tahun 1987.

e. alih kelola Pasar swasta menjadi pengelola PD Pasar Surya.³⁷

Selain itu besarnya peranan pemerintah dalam PD juga dapat ditunjukkan melalui besarnya peranan lembaga-lembaga terkait seperti Depdagri, serta badan-badan yang dibentuk untuk melakukan berbagai pengawasan dan kebijaksanaan yang kadangkala tidak sinkron dan tidak diperlukan. Badan-badan tersebut tidak lain adalah Badan Pengawas, badan pengawas intern, DPRD TK II, dan Gubernur.

Hal pengawasan ini merupakan dilema bagi peningkatan kinerja PD, di samping misi-misi yang diembannya. Di satu sisi PD harus menghasilkan keuntungan untuk Pemda, namun di sisi lain PD juga harus dapat melayani kebutuhan masyarakat. Kedua misi ini saling bertentangan dimana seharusnya sebuah perusahaan yang melayani kebutuhan masyarakat adalah perusahaan yang bersifat *public services* yang baik yang bekerja di bidang *public utilities* tidak mencari keuntungan dari masyarakat yang dilayani. Kedua misi ini merupakan gabungan dari dua misi perusahaan yaitu Persero dan Perjan, yang kemudian dijadikan bentuk Perum. Namun demikian dalam bentuk Perum sebenarnya keuntungan bukanlah menjadi target utama.

Sebagai contoh adalah sistem pengawasan pada PD Rumah Potong Hewan yang terdiri dari Kepala Daerah (ketua/anggota), Kepala Bagian Perekonomian Daerah (anggota), Kepala Dinas Peternakan (anggota), dan Kepala Bagian Keuangan (anggota). Dengan terlibatnya Kepala Daerah maka perusahaan jelas akan terhambat kinerjanya. Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan dan pembuat kebijakan publik, sedangkan perusahaan yang mencari keuntungan akan selalu bersifat privat. Di samping itu perangkapan jabatan sebagai ketua badan pengawas dan Kepala Daerah akan menjadi blunder yang dapat dipastikan menghambat kinerja perusahaan.

Hal ini dapat ditunjukkan dengan terhambatnya tugas direksi dalam merumuskan kebijaksanaan di bidang pengelolaan PD apabila harus menunggu keputusan dan pertimbangan pengawas-pengawasnya. Di mana rangkap jabatan akan mematikan fungsi dan misi perusahaan sekaligus. Karena tugas badan pengawas adalah melakukan pengawasan sehari-hari, menentukan kebijaksanaan penggunaan anggaran, membantu dan mendorong usaha pembinaan dan pengembangan PD, memberi pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah untuk perbaikan dan perkembangan PD, memberikan petunjuk dan arahan berdasar kebijakan Kepala Daerah dan Direksi, meneliti anggaran PD serta meneliti neraca PD di akhir tahun.³⁸

³⁷ Pasal 12 Perda No 1 Tahun 1999.

³⁸ Pasal 8 Perda No. 8 Tahun 1987.

Sementara itu ketiga PD yang ada tersebut lebih banyak berfungsi sebagai *public utilities*, yang seharusnya setia melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan keuntungan perusahaan akan sulit didapatkan apabila perusahaan yang berkerja dalam sektor ini masih dianggap tidak patut untuk mendapatkan keuntungan secara proporsional dari masyarakat yang dilayaninya. Dengan demikian dalam sektor ini seharusnya segi keuntungan menjadi hal yang bukan merupakan tujuan perusahaan. Oleh karena itu seringkali untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pemerintah memberikan subsidi kepada perusahaan dengan pengawasan penggunaannya yang sangat ketat.

b. Dilema Status Personel BUMD

Personel adalah aset perusahaan disamping modal. Peranan personil perusahaan sangat menentukan maju mundurnya sebuah perusahaan. Salah satu sebab penghambat efisiensi dan optimalisasi personil PD adalah ketidak sinkronan pengaturan hukum mengenai statusnya, dan menyebabkan tidak ada kejelasan status yang sesungguhnya. Permasalahan status personil berkaitan erat dengan kewenangan mengangkat dan memberhentikan pegawai, ketentuan mengenai gaji, promosi dan sebagainya, yang tidak lain merupakan kebijaksanaan yang merangsang tenaga kerja untuk bekerja lebih optimal dengan mutu pekerjaan yang lebih baik. Apabila mengenai hal ini tidak ada kepastian hukumnya, personil perusahaan tidak dapat bekerja seoptimal mungkin, maka akibat selanjutnya adalah inefisiensi dan tidak optimalnya pencapaian tujuan perusahaan.

Dalam kaitan ini penting apa yang dinyatakan oleh **A.H. Hanson** tentang bagaimanakah seharusnya membangun dan memelihara personil perusahaan untuk mensukseskan perusahaan, seperti pernyataannya sebagai berikut : *Personnel is the key of succes in public enterprise, as in all other fields of endeavour. It present three main problems, viz how to get the right people, how to develop them and how tokeep them*³⁹.

Kerancuan mengenai status personil PD, menyebabkan tidak jelasnya status personil PD apakah mempunyai status sebagai pegawai negeri ataukah sebagai pegawai swasta. Pengaturan status personil PD diatur secara tersendiri, namun pengaturan tersebut mengadopsi penuh pengaturan pegawai negeri dengan beberapa perbedaan. Namun demikian menurut PP No. 6 Tahun 1974 status personil PD ditetapkan sebagai pegawai yang dipersamakan dengan Pegawai Negeri.⁴⁰

³⁹ Hanson, A.H. , Report of preliminary study, *Organization and Administrtion of Public Enterprises*, United Nation, New York 1968, hal 78

⁴⁰ Pasal 1 ayat 2 PP NO. 6 Tahun 1974 Tentang Pembatasan Kegiatan pegawai Negeri dalam Usaha Swasta.

Tidak jelas pula apa yang dimaksud dengan status pegawai yang "dipersamakan dengan Pegawai Negeri". Apakah arti "dipersamakan" dalam hal ini berarti hampir sama dengan pegawai negeri ataukah hampir sama dengan pegawai swasta. Namun dilihat dari segi penggajian, sistim penggajian pegawai PD memakai skala tersendiri yang nampaknya lebih tinggi dari pegawai negeri biasa. Pada personil PD selain menerima gaji sebagai pegawai negeri, juga menerima jasa-jasa produksi seperti yang diterimakan pada personil Persero/Perum. Dalam pada itu Undang-undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sama sekali tidak menyebutkan tentang status Personil pegawai PD.

Pengaturan demikian ini menyebabkan pula tidak jelasnya mengenai siapakah yang berwenang mengangkat dan memberhentikan personil perusahaan daerah ini, namun yang dapat dilihat untuk praktek saat ini kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan personil PD ada pada Kepala Daerah. Dengan demikian, yang dimaksud dengan "pegawai yang dipersamakan dengan pegawai negeri" bagi personil PD, adalah pegawai yang pengangkatan dan pemberhentiannya sama dengan pegawai negeri umumnya dengan menggunakan peraturan-peraturan pegawai negeri umumnya, namun sistim penggajiannya menggunakan ketentuan tersendiri mirip dengan swasta.

Pada personil PD sesungguhnya lebih tepat apabila diberikan status sebagai pegawai swasta, seperti ditetapkan dalam Inpres No. 17 tahun 1967 untuk personil Persero. Hal ini tentunya sesuai dengan tugas-tugas yang diemban PD. Namun demikian, apabila personil PD diberikan status sebagai pegawai swasta, maka konsekuensi yuridisnya baik pengangkatan maupun pemberhentian personilnya harus tunduk pada hukum perburuhan nasional, sehingga untuk pengangkatan personil perseronya harus dilakukan dengan membuat perjanjian kerja.

Menurut **Friedmann**, pada negara-negara *common law* status personil BUMN/BUMDnya jelas-jelas ditentukan bukan sebagai pegawai negeri, dengan konsekuensi bahwa gajinya tentu lebih tinggi dari pegawai negeri umumnya (*civil servants*) seperti dikatakannya sebagai berikut, *the public corporation in the common law jurisdictions have entirely followed the rule that their employees should not have the status of civil servants.*⁴¹ Selanjutnya dikatakan bahwa, *One consequence of this Freedom has been the possibility of paying somewhat higher salaries ...*⁴²

Sebaliknya, di Srilangka status personil BUMN/BUMDnya jelas-jelas di tentukan bukan sebagai pegawai negeri, meskipun pada dasarnya diakui bahwa

⁴¹ Friedmann, and Garner, *Government Enterprise, A Comparative Study*, Columbia University Pres, New York, 1970, hal317

⁴² Friedmann, and Garner, loc. Cit.

personil perusahaan milik negara karena tujuan tertentu dapat dianggap sebagai pegawai pemerintah. Hal ini harus disadari karena pegawai BUMN/BUMD pada negara-negara berkembang membawa misi pemerintahnya. Seperti uraian **Amerasinghe** sebagai berikut : *In Srilanka neither the members of the board nor any employees of the board are civil servants. However for certain purposes, they may be deemed to be public servants.*⁴³

Bagi PD ada baiknya menjadi pemikiran atau sebagai kosekuensi dari kebijakan privatisasi melalui kerjasama dengan pihak ketiga, maka status pegawainya juga harus ditegaskan sebagai pegawai swasta biasa. Personil PD dalam privatisasi harus lebih disiapkan untuk dinamisasi, mempunyai sistem promosi, insentif dan lain-lain secara tegas. Dengan kebijakan Otonomi Daerah PD harus mampu mempersiapkan diri untuk bersaing dalam situasi globalisasi. Dengan demikian, Personil PD harus disiapkan agar lebih profesional, sebab PD harus diubah dari *production oriented company* menuju *costumer driven company* dengan menerapkan konsep *Total Quality, Services* di samping *Quality, Cost and Delivery.*⁴⁴

Dalam hubungan ini untuk mengubah kondisi personil PD agar lebih profesional, perlu dipikirkan penerapan *better salaries-better working condition*. Hal ini berdasarkan pada kenyataan ada perbedaan mutu pekerjaan antara pegawai tetap dengan pegawai tidak tetap yang menerima gaji lebih besar dari pegawai tetap. Mutu pekerjaan pegawai tidak tetap lebih baik dari pada pegawai tetap. Dikatakan oleh **A.H. Hanson** bahwa, *Persons thus employed, being temporary and unestablished, of ten receive higher salaries and are accorded better working conditions than regular employees.*⁴⁵

Selain itu untuk memperoleh mutu pekerjaan yang lebih profesional pada personil PD harus dibuat suatu sistem kepegawaian yang baik, misalnya dengan adanya pemberian insentif bagi yang berjasa, gaji, gaji pokok, pangkat dan jabatan, pensiun dan pesangon, dana representasi ditentukan dengan tegas oleh PD yang bersangkutan.

Dalam kaitan ini **A.H. Hanson** mengatakan bahwa:

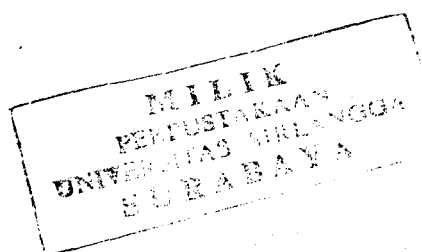
One of the major objects of a good personnel system is togive meritorious personnel adequate incentive to put forth their best efforts on behalf of the undertaking. This Involves, among other things, a clear line of promotion along which the competent and industrious employee, may move forward as rapidly as he acquires the necessary experience.⁴⁶

⁴³ Amerasinghe, ARB., *Public Corporation in Srilanka II*, Law and Public Enterprise in Asia, PraegerPublishers, New York, 1976, hal 338.

⁴⁴ Hermawan Kertajaya, PP. No. 20 Tahun 1994 : Sebuah lampu kuning, *Jawa Post*, 3 Juni 1994.

⁴⁵ Hanson, A.H. , *op. Cit.*, hal 61.

⁴⁶ Hanson A.H. *op. Cit.*, hal. 81.



Pembentukan sistem kepegawaian yang baik seperti dimaksudkan hanya bisa dilakukan apabila status personil PD telah di tentukan secara tegas termasuk pegawai swasta atautkah pegawai negeri. Sebab untuk saat ini sistem kepegawaian yang baik semuanya nampak sudah diatur dengan tegas, hal ini tampak pada pengaturan masing-masing personil PD, namun acuan standart yang diterapkan dalam sistem tersebut masih menggunakan acuan standart pegawai negeri. Padahal standart profesionalisme pekerjaannya tidak sama, pegawai negeri dikategorikan pure public services yang hanya melayani kebutuhan masyarakat, sedangkan personil PD sudah tidak murni lagi.

Selanjutnya A.H. Hanson menyarankan bahwa pada dasarnya lebih baik bila PD bebas seperti perusahaan swasta umumnya dalam menentukan penilaian pegawai, pengangkatan, promosi dan lain-lainnya seperti dinyatakan sebagai berikut : *Ideally, a public enterprise should be as free as a private enterprise to devise its own system of grading, classification, promotion discipline; etc.*⁴⁷

V. 3. Model privatisasi BUMN untuk BUMD

Privatisasi memang merupakan pilihan tepat untuk intervensi dalam kegiatan ekonomi, namun harus diingat tentang tujuan pembentukan PD yaitu membantu pembangunan ekonomi di daerah. Tujuan ini merupakan tujuan yang sangat umum dan luas, yang dapat dikategorikan sebagai tujuan jangka panjang. Namun ternyata tujuan ini merupakan salah satu kendala untuk meningkatkan kinerja PD itu sendiri seperti telah diuraikan di atas.

Model privatisasi pada BUMN pada awalnya ditentukan dengan pencanangan penyederhanaan bentuk usaha negara pada tahun 1969 dengan UU No. 6 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara kedalam tiga bentuk usaha saja, yaitu Perjan, Perum dan Persero. Hal mana ditegaskan oleh PP No. 3 Tahun 1983 bahwa bentuk usaha negara yang disederhanakan menjadi tiga bentuk ditetapkan dengan tujuan untuk menciptakan keseragaman dalam cara menguasai, mengurus serta menyeragamkan bentuk hukum dari usaha-usaha negara, agar secara ekonomis dapat dicapai hasil guna dan daya guna yang setinggi-tingginya bagi kepentingan pembangunan dan kemakmuran bangsa dan negara.⁴⁸

Selain itu perlu diketahui bahwa maksud dan tujuan dari seluruh kegiatan BUMN secara terperinci ada dalam PP No. 3 Tahun 1983 yang didalamnya sebenarnya juga terkandung berbagai peranan yang harus dimainkan oleh BUMN, antara lain sebagai berikut :

⁴⁷ Hanson A.H.. op. Cit., hal. 80.

⁴⁸ Penjelasan PP No. 3 Tahun 1983.

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara dan penerimaan negara pada umumnya.
2. Mengadakan pemupukan keuntungan/pendapatan,
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun dalam bentuk jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu dan memadai.
6. Turut aktif memberikan bimbingan kegiatan kepada sektor swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.
7. Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.⁴⁹

Apabila kepada BUMD diterapkan hal yang sama sebagai konsekuensi yuridis disebutnya UU Pembentukan Perusahaan Daerah dalam konsiderannya, maka rincian di atas akan berakibat BUMD berperan sebagai : 1) sumber penerimaan daerah; 2) penyelenggaraan kemanfaatan umum; 3) perusahaan perintis; 4) pembimbing pengusaha swasta lemah di daerah; 5) pelaksana program pembangunan ekonomi di daerah. Dengan catatan peran ke 2, 3, 4 dan 5 akan sangat sulit dilaksanakan apabila perusahaan daerah dituntut untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya layaknya perusahaan swasta biasa.

Dalam pada itu PD pada dasarnya mempunyai satu bentuk hukum yang tidak tergolong pada kriteria bentuk-bentuk BUMN seperti Perjan, Perum dan Persero. Dengan demikian tiga bentuk hukum BUMN tidak berlaku bagi PD. Bentuk hukum PD merupakan bentuk perusahaan tersendiri yang tidak jelas bentuk usahanya, sehingga peraturan-peraturan hukum dagang yang mengatur tentang wadah-wadah usaha tidak bisa diterapkan. PD dapat dikatakan merupakan wadah usaha tersendiri diluar pengaturan KUHD (Kitab UU Hukum Dagang), yang tunduk pada hukumnya sendiri dan hanya boleh dibentuk oleh Pemda.

Model privatisasi BUMN adalah semua bentuk perusahaan dialihkan ke bentuk Persero, sebab dengan bentuk Persero yang tidak lain strukturnya sama dengan PT (Perseroan Terbatas), BUMN diharapkan dapat meningkatkan kinerjanya untuk menghasilkan keuntungan bagi negara. Apabila hal ini diterapkan pada BUMD, maka hasilnya adalah Persero-persero Daerah yang

⁴⁹Pasal 1 ayat 2 PP No. 3 Tahun 1983.

lebih luwes mencari tambahan modal disamping meningkatkan kinerjanya bagi kepentingan daerah.

Dengan bentuk Persero Daerah akan lebih menguntungkan bagi Pemda di mana peluang untuk campur tangan dalam kehidupan ekonomi semakin terbuka. Peluang tersebut tidak hanya dalam lingkup *public utilities* saja, tetapi juga yang *non public utilities*. Apalagi hal ini didukung dengan perangkat yang memungkinkan BUMD dapat membentuk *joint venture* dengan pihak swasta atau asing. Namun demikian sebaiknya langkah privatisasi yang akan diterapkan pada BUMD tidak merubah struktur perekonomian yang sudah mapan.

Harus diketahui bahwa langkah privatisasi dapat mengakibatkan terjadinya kompetisi yang tidak seimbang antara pemerintah dan swasta. Pada bentuk PD yang diprivatisasi akan berkembang menjadi *commercial companies*. Apabila kemudian melakukan intervensi pada aktivitas-aktivitas ekonomi, PD akan menjadi perusahaan tanpa tandingan dengan hak monopolinya dan fasilitas yang diperolehnya sebagai aset negara/Pemda.⁵⁰ Selanjutnya BUMD mempunyai posisi yang dominan yang tentu saja melanggar Undang-undang anti monopoli.⁵¹ Akibat yang timbul adalah suatu kompetisi yang tidak sehat atau tidak seimbang (*unfair competition*) yang dapat merusak mekanisme pasar. Apalagi bila tidak ada suatu pembatasan tegas (*negative list*), maka hal ini akan membuat swasta terdesak dan mudah jatuh ke tangan negara/Pemda. *Negative list* berguna untuk menentukan batasan-batasan yang tegas antara sektor pemerintah dan sektor swasta. Hal ini di samping dapat memberi proteksi terhadap usaha swasta, juga dapat melindungi sektor pemerintah itu sendiri.

Keberatan semacam ini umumnya didasarkan atas kekhawatiran akan terdesaknya sektor swasta padahal dalam kenyataannya berdasar pada pengalaman di negara-negara berkembang, BUMN/BUMD kurang mampu mendatangkan keuntungan.⁵²

Dalam pada itu Fabrikant membedakan peranan perusahaan pemerintah pada perekonomian kapitalis dan perekonomian sosialis. Pada perekonomian kapitalis antara perusahaan milik pemerintah dengan swasta harus saling mendukung dan tidak merusak mekanisme pasar seperti dikutip di bawah ini:

state enterprises are auxiliary to private enterprise. The former play a residual role; they serve to make up for inefficiencies or gaps on the market mechanism; their purpose is the promotion of capitalist

⁵⁰ Fasilitas perpajakan di bidang usaha Industri dengan Keppres No. 7 Tahun 1999.

⁵¹ Ketentuan Umum, Pasal 1 sub 4, UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁵² Rudhi Prasetya, *op.cit.*, h. 44.

enterprises.... (there fore) strict controls are neccesary over theme to ensure that they do not step beyond their restrictive role; that they do not upset the working of the market mechanism.⁵³

Sedangkan pada negara sosialis perusahaan milik pemerintah menjadi alat untuk menerapkan kebijakan pemerintah seperti dikatakan sebagai berikut:

In socialist countries, state enterprises usually constitute the fulcrum of the national economy, and particularly in developing countries, public enterprises are the principal means for implementing a national economic plan. Their primacy often arises because the privat sector is sluggish or nonexistent.⁵⁴

Sementara itu penjelasan PP No. 3 Tahun 1983 menyatakan bahwa sesungguhnya kedudukan BUMN mempunyai dua faset yaitu :

- a. Sebagai aparatur perekonomian negara, yaitu lembaga yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di bidang usaha negara. Dalam kedudukan ini perusahaan milik negara adalah merupakan unsur dari kelembagaan pemerintahan dan tunduk pada peraturan-peraturan di bidang tata pemerintahan, khususnya yang bersangkutan dengan penguasaan dan pengurusan kekayaan negara, yang dilimpahkan kepadanya sebagai modal atau penyertaan negaea, baik yang dipisahkan ataupun yang tidak dipisahkan.
- b. Sebagai salah satu unsur di dalam kehidupan perekonomian nasional di samping perusahaan swasta dan koperasi. Dalam kedudukan ini perusahaan milik negara merupakan subyek hukum yang dlam lalu lintas hukum perekonomian dan hukum perikatan hak dan kewajibannya disesuaikan dengan badan-badan hukum perdata lainnya.⁵⁵

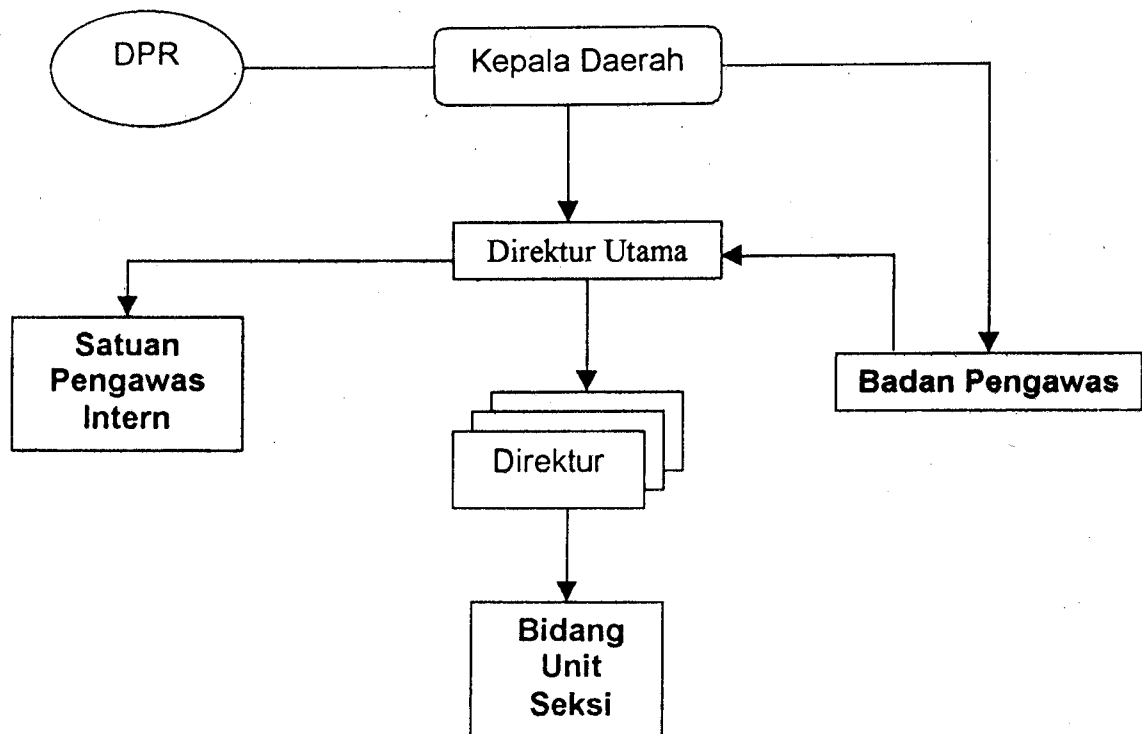
Kedudukan ganda BUMN nampaknya identik dengan kedudukan PD, bahwa pertama sebagai lembaga pemerintah yang mengemban tugas-tugas pemerintahan daerah yang merupakan konsekuensi logis adanya penyertaan modal daerah dalam PD, dan kedua, sebagai pelaku ekonomi biasa dan tunduk pada hukum dari kebadan hukuman yang daitur secara tersendiri.

⁵³Robert Fabrikant, *op.cit.*, h. 219. C

⁵⁴Ibid.

⁵⁵Periksa penjelasan PP No. 3 Tahun 1983.

Susunan Kepengurusan PD



Catatan:

Ketua Badan Pengawas adalah Kepala Daerah (Ex Officio) merangkap anggota. Anggota terdiri dari Kepala Bagian Perekonomian, Kepala Bagian Keuangan dan Kepala Dinas (teknis).

Tugas Badan Pengawas:

1. memberikan pendapat dan saran kepada Kepala daerah mengenai rencana kerja dan anggaran PD
2. mengawasi pelaksanaan rencana kerja dan anggaran PD
3. mengikuti perkembangan kegiatan PD
4. memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah untuk setiap masalah yang timbul.

KESIMPULAN DAN SARAN

a. Kesimpulan

Permasalahan kekosongan hukum pada pengaturan PD menyebabkan dampak yang sangat luas antara lain :

1. Tidak bisa diambilnya kebijakan penerapan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat pada perusahaan daerah.
2. Tidak bisa diambilnya penerapan kebijakan privatisasi dan restrukturisasi seperti maksud PP No. 20 Tahun 1994.
3. Padahal perkembangan ekonomi daerah (Surabaya) dari tahun 1962 sampai saat ini 1999 tentunya menuntut peningkatan kinerja PD untuk lebih berdaya guna dan berhasil guna bagi pembangunan ekonomi daerah.
4. Sementara itu PD terbelenggu sebagai satu-satunya wadah perusahaan yang sah yang disediakan undang-undang bagi usaha-usaha Pemda di daerah sebab sebagian atau seluruh modal PD adalah milik Pemda.
5. Struktur hukum PD membuat blunder pada PD itu sendiri dimana PD dibentuk dengan tujuan utama untuk menambah pendapatan daerah, tetapi juga difungsikan untuk melayani seluruh kebutuhan seluruh masyarakat.

Privatisasi dan restrukturisasi yang dilakukan terhadap BUMN ternyata tidak bisa diterapkan begitu saja pada PD. Struktur hukum BUMN dengan adanya UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas Jo. PP No 20 Tahun 1994 menjadi lebih jelas ketimbang struktur hukum PD. Dengan adanya dua pengaturan ini BUMN menjadi lebih mudah untuk mengembangkan diri ataupun meningkatkan kinerjanya. Sedangkan PD untuk solusi penambahan modal dan sistem promosi kepegawaiannya masih terikat pada kontrol yang ketat dari Mendagri.

Selain itu misi-misi PD merupakan *blunder* yang mempersulit PD itu sendiri untuk meningkatkan kinerjanya. PD dituntut untuk menghasilkan keuntungan perusahaan, tetapi juga harus melayani kebutuhan masyarakat. Sedang keuntungan perusahaan hanya bisa diperoleh dengan profesionalisme, padahal sistem promosi personil PD masih mengadopsi sistem pegawai negeri dengan beberapa perubahan dan penambahan yang tidak mendukung adanya profesionalisme. Apalagi dengan kontrol yang terlalu ketat pada management perusahaan membuat kondisi personil PD kurang profesional, yang akhirnya berakibat inefisiensi dan tidak optimalnya pencapaian tujuan perusahaan, di samping pengontrolan yang terlalu ketat juga mengakibatkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat tidak bisa diterapkan.

Profesionalisme kepegawaian pada PD juga terhambat dengan tugas-tugas PD di Kotamadya Surabaya yang apabila disusun menurut rincian tuntutan kehendak-kehendak Pemda maka PD bertugas sebagai berikut :

1. Mengadakan pemupukan keuntungan/pendapatan sebagai pendapatan asli daerah.
2. Ikut berperan aktif pada perkembangan perekonomian daerah.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat menyediakan kebutuhan masyarakat, baik barang maupun jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu dan memadai.
5. Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan.

b. Saran

Struktur dan bentuk PD sebenarnya tidak perlu dipertahankan dan menunggu pengaturan baru. Sebab dengan kekosongan hukum yang ada PD secara yuridis bebas menentukan struktur dan bentuk hukumnya dengan syarat misi-misi yang diembannya dapat terpenuhi. PD seharusnya bebas untuk memilih wadah usaha yang juga disediakan untuk BUMN, seperti Perjan, Perum dan Persero. Sebab dalam Inpres 17 Tahun 1967 dan PP No. 3 Tahun 1983 eksistensi PD sudah disebut-sebut dalam konsideran kedua peraturan tersebut.

Langkah privatisasi atau restrukturisasi yang dilakukan terhadap BUMN dengan memilih bentuk Persero lebih banyak daripada Perum dan tidak lagi memakai bentuk Perjan, maka langkah ini seharusnya juga bisa diikuti PD. Sehingga masalah kekurangan modal dapat dipecahkan dengan mengadakan *Joint Venture* bersama swasta/asing atau dengan sesama PD yang lain. Namun demikian dalam menentukan kebijakan disini harus ada *negative list* yang memisahkan antara sektor swasta dan sektor pemerintah.

Apabila ada satu PD yang ternyata merugi akan menjadi lebih efisien apabila dari PD yang dimiliki Pemda tersebut menjalin hubungan yang saling menguntungkan (*simbiose mutualisme*). Dalam arti bahwa ketiganya bisa bekerja sama secara mutual relationship untuk menutup kerugian satu perusahaan dengan keuntungan perusahaan yang lain. Hal ini akan nampak seperti struktur perusahaan holding (*holding company*).

Sedangkan untuk melaksanakan misi-misi yang diemban PD, tuntutan profesionalisme personil tidak lagi bisa dihindari. Oleh karenanya sistem promosi kepegawaian PD juga harus dibenahi, antara lain kejelasan status promosi dan penghilangan jabatan rangkap dalam tubuh PD.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku/Majalah

- Aldof Warouw, *The Persero, Structure & Control, Conference on Indonesian Company Law*, Jakarta Oktober 9-10, 1994.
- Engelbercht, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia*, Intermasa, Jakarta, 1989.
- Friedman, W. dan Gardner, JF, *Government Enterprise : A Comparative Study*, Columbia Press New York, 1990.
- Ibnu Syamsi, *Pokok-pokok Kebijakan, Perencanaan, Pemograman, dan Penganggaran Pembangunan Tingkat Nasional dan Regional*, CV. Rajawali, Jakarta, 1996, cet. I.
- Lloyd B. Musolf, *Public Enterprise and National Development (Mixed Economy), Dalam Organization and Administration of Public Enterprise, Selected Papers*, United Nations, New York, 1968.
- Rudhi Prasetya, *Kemandirian Perseroan Terbatas*, Airlangga University Press, Surabaya, 1995.
- Todung M Lubis, *Hukum dan Ekonomi Beberapa Pilihan Masalah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987.
- Fakultas Hukum Universitas Indonesia, BPK dan DEPKEU, *Seminar Privatisasi BUMN dan Kekayaan Negara lainnya*, Jakarta 14-15 Mei 1996.
- Robert Fabrikant, *Pertamina : A National Company in A Developing Country, dalam Law and Public Enterprise in Asia*, International Legal Center, Praeger Publishers, New York, 1976.

b. Peraturan Perundang-undangan

- UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah.
- UU No. 6 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai UU.
- UU No. 9 Tahun 1969 Tentang Perusahaan Negara.
- UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah.
- UU No 10 Tahun 1982 tentang Pembentukan Daerah Pasar di Kotamadya Dati II Surabaya
- UU No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.
- UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

PP No. 3/1983 Tentang Tata Cara Pembinaan Dan Pengawasan BUMN.

PP No. 45/1995 Tentang Penyerahan Urusan (OTONOMI) pada PEMDA.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 1998 tentang Kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum.

Peraturan Mendagri No. 1 Tahun 1983 tentang Kerjasama antara PD dengan Pihak Ketiga.

Peraturan Mendagri No. 1 tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan PD di Lingkungan Pemda.

Peraturan Mendagri No. 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama antara PD dengan pihak Ketiga.

Instruksi Mendagri No. 21 Tahun 1996 tentang Petunjuk Kerjasama antara PDAM dengan pihak Swasta.

Perda Kotamadya Dati II Surabaya No. 7 tahun 1976 tentang PDAM.

Perda Kotamadya Dati II No. 4 Tahun 1985 tentang Perpasaran dan Pusat Perbelanjaan Dalam Kotamadya Dati II Surabaya.

Perda Kotamadya Dati II No. 14 Tahun 1986 tentang Perubahan Pertama Perda Kotamadya Dati II No. 7 tahun 1976 tentang PDAM.

Perda Kotamadya Dati II No. 15 Tahun 1986 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Badan Pengawas, Direksi dan Kepegawaian PDAM Kotamadya Dati II Surabaya.

Perda Kotamadya Dati II No. 7 Tahun 1987 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Badan Pengawas, Direksi dan Kepegawaian PD Pasar Kotamadya Dati II Surabaya.

Perda Kotamadya Dati II No. 8 Tahun 1987 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Badan Pengawas, Direksi dan Kepegawaian PD Romah Potong Hewan Kotamadya Dati II Surabaya.

Perda Kotamadya Dati II Surabaya No. 1 Tahun 1989 tentang Perubahan Pertama Perda Kotamadya Dati II No. 10 Tahun 1982 tentang Pembentukan PD Pasar di Kotamadya Dati II Surabaya.

Perda Kotamadya Dati II Surabaya No. 2 Tahun 1999 tentang Pengurusan Pasar di Kotamadya Dati II Surabaya.

Keputusan Walikotamadya Dati II Surabaya No. 217 Tahun 1987 tentang Pelaksanaan Perda No. 7 Tahun 1987 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Badan Pengawas, Direksi dan Kepegawaian PD Pasar Kotamadya Dati II Surabaya.

Keputusan Walikotamadya Dati II Surabaya No. 291 Tahun 1994 tentang Organisasi dan Tata Kerja PD Pasar Kotamadya Dati II Surabaya.

PAMERAN

