

BAB II

PENGATURAN TENTANG PERUSAHAAN DAERAH PASAR KOTA MEDAN

A. Perusahaan Daerah Dalam Hukum di Indonesia

Menurut Bagir manan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.¹⁷ Bukti nyata dari Otonomi yang ada adalah kewenangan setiap daerah yang ada di Indonesia untuk mengatur keuangannya sendiri. Dalam Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah terdapat definisi mengenai “keuangan Daerah”. Pasal 1 angka 1 PP No. 105 Tahun 2000 menyatakan “Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Daerah

¹⁷ Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni,2004), hlm. 128-129.

tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.¹⁸ Sumber-sumber keuangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut berasal dari:¹⁹

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu penerimaan yang diperoleh Daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Dana Perimbangan;
3. Pinjaman Daerah;
4. Jenis Penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan Kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain bagi an laba, dividen, dan penjualan saham milik Daerah;
5. Lain-lain Penerimaan yang sah, antara lain hibah, Dana Darurat, dan penerimaan lainnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam mengelola keuangan daerah, pemerintah daerah tentunya menentukan kebijakan, melakukan perencanaan kebutuhan, dan pemanfaatan.²⁰ Dalam perjalanannya, pembentukan perusahaan daerah adalah suatu hal yang tepat untuk dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Daerah dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah.

1. Landasan Hukum Perusahaan Daerah

¹⁸ Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 112.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 196.

²⁰ M. Yusuf, *Langkah Pengelolaan Aset Daerah*, (Jakarta: Salemba Empat, 2010), hlm. 136.

Selama 55 Tahun sejak tahun 1962 tampaknya belum pernah dilakukannya revisi terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Pada tahun 1969 Undang-undang ini pernah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang (Penjelasan dalam tambahan Lembaran Negara No. 2901) yang mencabut beberapa undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang materinya dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 atau sudah tidak sesuai dengan situasi dan kondisi politik dan hukum pada masa itu. Sebagai contoh pada Pasal 5 ayat 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 menyebutkan kata ekonomi terpimpin. Ekonomi terpimpin adalah sistem yang mengandung beberapa elemen dari sistem ekonomi kapitalis dan sistem ekonomi sosialis. Dalam sistem ekonomi terpimpin, perilaku ekonomi ditentukan oleh pemerintah yang mengambil keputusan atau sebagian besar masalah ekonomi tentang apa yang harus diproduksi, bagaimana memproduksinya, dan siapa yang mengonsumsinya.²¹ Ciri Ekonomi Terpimpin tersebut mengarah kepada komunis dan tentu saja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Ditambah dengan berakhirnya kepemimpinan Soekarno maka dibuatlah oleh rezim Soeharto Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Namun sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 dalam pasal 2 menyatakan bahwa

²¹<http://metyug.blogspot.co.id/2011/05/ekonomi-terpimpin.html> (diakses pada tanggal 17 Maret 2017)

ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tetap berlaku sampai dibentuknya undang-undang baru yang mengatur tentang Perusahaan Daerah.²²

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004, euforia daerah terus berkembang gemilang. Diberikannya wewenang khusus untuk mengatur daerah sendiri kepada Pemerintah Daerah Kota (Pemkot) dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) berarti bahwa Pemkot dan Pemkab dapat mengatur tentang ketentuan menyangkut aktivitas bisnis di daerah yang bersangkutan. Dengan adanya Kewenangan ini, Pemerintah Daerah dapat dengan maksimal menggali Pendapatan Asli Daerah, termasuk dengan cara mendirikan Perusahaan Daerah.²³

Permasalahan yang timbul adalah Undang-undang Perusahaan Daerah sebagai landasan setiap perusahaan daerah tidak pernah diperbaharui sehingga ketinggalan jaman dan tidak dapat mengimbangi atau bersinkronisasi dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah, UUPT dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan.²⁴ Dianggap tidak memadainya lagi Undang-Undang Perusahaan Daerah ini memotivasi terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, dan Kepmendagri No. 50 Tahun 1999 Tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah, karena tidak memadainya Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 ini juga merupakan kerugian bagi pemerintah daerah untuk memaksimalkan potensi ekonomi yang ada di

²²Kopiatuziadah, *Landasan Hukum Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah: Antara Ada dan Tiada*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume.11 No 3 Tahun 2014, hlm. 222.

²³ Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan dalam perundang-undangan*, (Bandung: Nuansa Aulia, 2006), hlm. 1.

²⁴Kopiatuziadah, *Op cit*, hlm. 222.

daerahnya.²⁵ Dalam Perkembangannya, dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang BUMD yang salah satu bentuk badan hukumnya adalah Perusahaan Umum Daerah (Perumda) yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham dan terbagi menjadi tiga organ yaitu Kepala daerah selaku Wakil Daerah sebagai pemilik modal, Direksi dan Dewan Pengawas (Pasal 334 ayat 1 dan Pasal 335 ayat 1) UU Pemerintah Daerah). Klausula tidak terbagi atas saham menandakan bahwa ketentuan tentang pemegang saham, rapat pemegang saham/prioritet, rapat umum pemegang saham/saham prioritet dalam UU Perusahaan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi.

2. Bentuk-bentuk Perusahaan Milik Daerah

Dalam pengaturan terbaru yang terdapat pada UU Pemerintahan Daerah. BUMD terdiri atas:

- a. Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah (Pasal 331 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah). Perusahaan Umum Daerah adalah Perusahaan yang seluruh kekayaannya dimiliki oleh daerah. Konsep pengelolaan BUMD non persero (Perusahaan Daerah/Perusahaan Umum Daerah) dimungkinkan dengan model pengelolaan BUMD dengan sistem "swakelola mandiri". Konsep pengelolaan ini menggunakan sistem pengawasan ataupun pembinaan secara bertanggungjawab dan intensif. Pengelolaan BUMD dilakukan dengan pengawasan dan pembinaan secara langsung oleh pemangku kebijakan yang dilakukan oleh kepala daerah selaku pemegang otoritas tertinggi di pemerintah daerah. Kewenangan

²⁵ Sentosa Sembiring, *Op.Cit.*, hlm. 20.

Pemerintah Daerah selaku pemegang otoritas dapat melakukan "intervensi kebijakan" dalam konteks yang positif terkait kinerja dari BUMD melalui dewan pengawas. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa dalam pengelolaan BUMD salah satunya harus mengandung unsur tata kelola perusahaan yang baik. *Good Corporate Governance* menurut Cadbury Report adalah prinsip-prinsip yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar mencapai keseimbangan antara kekuatan serta kewenangan perusahaan dalam memberikan pertanggungjawabannya kepada para *shareholders* khususnya dan *stakeholders* umumnya. Menurut Peter Wallace dan John Zinkin "Good Corporate Governance is determined by a number of factors: effective codes of governance that lead to transparent reporting; effective Board governance and process; effective independent Directors; informed business decisions; a culture of risk management embedded in the organization as a whole; and shareholders actively interested in ensuring that good CG is practiced".²⁶ GCG ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu efektivitas peraturan perusahaan, transparansi, keterbukaan informasi pilihan bisnis, keindependenan Direksi, pengambilan resiko yang baik, dan keaktifan Pemegang saham memantau perusahaan. Namun demikian, peraturan pemerintah maupun peraturan lain yang mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai tata kelola perusahaan yang baik dalam pengelolaan BUMD tersebut belum dikeluarkan, hanya saja dalam pengelolaan BUMD harus memenuhi unsur sesuai pasal 343 ayat (1) UU Pemerintah Daerah

²⁶ Peter Wallace dan John Zinkin, *Mastering Business in Asia*, (Singapore: Saik Wah Press, 2005) , hlm. 35.

antara lain: tata cara penyertaan modal; organ dan kepegawaian; tata cara evaluasi; tata kelola perusahaan yang baik, perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan; kerjasama; penggunaan laba; penugasan Pemerintah Daerah; pinjaman; satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya; penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi; perubahan bentuk hukum; kepailitan; dan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. UUPT sendiri mengharuskan 4 prinsip GCG yang setiap PT harus laksanakan, yaitu: Transparansi/Keterbukaan, dalam mewujudkan transparansi, perusahaan harus menyediakan informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu kepada berbagai pihak yang berkepentingan dengan perusahaan tersebut; akuntabilitas, adanya keterbukaan informasi dalam bidang finansial dalam hal ini ada dua pengendalian yang dilakukan oleh Direksi dan Komisaris. Direksi menjalankan operasional perusahaan, sedangkan komisaris melakukan pengawasan terhadap jalannya perusahaan oleh Direksi, termasuk pengawasan keuangan. Sehingga adanya jaminan tersedianya mekanisme, peran dan tanggung jawab jajaran manajemen yang profesional atas semua keputusan dan kebijakan yang diambil sehubungan dengan aktivitas operasional perseroan; *responsibility*, Pertanggungjawaban perseroan baik kepada *shareholders* maupun *stakeholders* dengan tidak merugikan kepentingan para *shareholders* maupun anggota masyarakat secara luas. Yang ditekankan dalam UU ini adalah PT haruslah berpegang pada hukum yang berlaku, termasuk juga penerapan CSR pada masyarakat; dan fairness, prinsip keadilan menjamin bahwa setiap keputusan dan kebijakan yang diambil demi kepentingan

seluruh pihak yang berkepentingan baik itu pelanggan, *shareholders* ataupun masyarakat luas.²⁷ Kondisi pengelolaan BUMD masih belum optimal antara lain terlihat dari pengelolaan yang masih terjebak dalam pola kerja birokrasi daripada sebagai perusahaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, pelayanan yang diberikan belum maksimal, serta adanya praktek *mismanagement* yang mengarah pada inefisiensi dan kecurangan (*fraud*) dalam pengelolaan BUMD.²⁸

- b. BUMD persero (Perseroan Terbatas/Perusahaan Perseroan Daerah), berdasarkan Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Badan Hukum BUMD jo. Pasal 339 ayat (2) UU Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa BUMD berbentuk perseroan terbatas tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya. Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah yang ditetapkan dengan Perda. Adapun pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Dalam hal terjadi pengurangan porsi kepemilikan saham oleh Daerah yang memiliki saham mayoritas sehingga

²⁷<https://ferli1982.wordpress.com/2013/02/11/pelaksanaan-good-corporate-governance-gcg-dalam-undang-undang-no-40-tahun-2007-tentang-perseroan-terbatas/> (diakses pada 4 April 2017)

²⁸<http://www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2291/14.125-Review-Literatur-Pengelolaan-Badan-Usaha-Milik-Daerah> (diakses pada tanggal 20 Maret 2013)

tidak ada satu Daerah yang memiliki saham mayoritas, perusahaan perseroan daerah menjadi perseroan terbatas. Perusahaan perseroan daerah dapat membentuk anak perusahaan dan atau memiliki saham pada perusahaan lain didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen. Perusahaan perseroan daerah dapat dibubarkan dan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. Kekayaan daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan daerah yang menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.²⁹

3. Tujuan Berdirinya Perusahaan Daerah

Laba merupakan tujuan utama setiap perusahaan, jika tidak demikian, itu bukan perusahaan.³⁰ Terlepas dari bentuknya, setiap perusahaan mengincar laba/keuntungan, termasuk juga perusahaan daerah. Dalam UU No. 5 Tahun 1962 Pasal 5 ayat (2) secara eksplisit menyatakan bahwa “Tujuan Perusahaan Daerah ialah turut serta melaksanakan Pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur”. Dalam Permendagri No. 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Badan Usaha Milik Daerah dalam Pasal 7 menyebutkan bahwa fungsi Perusahaan Daerah adalah sebagai pelayanan umum dan menjadi sumber PAD (Pendapatan Asli Daerah). Kemudian dalam perkembangan Pengaturan Perusahaan Daerah, Dalam UU Pemerintah Daerah dalam Pasal 331 menyebutkan bahwa tujuan

²⁹Kopiazutuziadah, *Op.Cit.*, hlm. 231-232.

³⁰Racmadi Usman, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, (Jakarta: Djambatan, 2000), hlm.

pendirian BUMD (yang salah satunya adalah Perusahaan Umum Daerah) antara lain: 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. Sebagai sesama badan yang bermodalkan dari pemerintah, tujuan BUMN hampir sama dengan BUMD, hanya saja tujuan BUMN berorientasi kepada pembangunan ekonomi nasional, sedangkan BUMD berorientasi kepada pembangunan ekonomi regional (daerah). Hal ini termuat dalam Pasal 2 ayat (2) UU NO. 19 Tahun 2003, maksud dan tujuan BUMN antara lain: memberikan sumbangan kepada perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya; mengejar keuntungan; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat. BUMN ini juga terbagi atas 2 bentuk badan hukum, yakni Perusahaan Umum (Perum) yaitu BUMN yang modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan (Pasal 1 angka 4 PP No. 45 Tahun 2005) dan Perusahaan Perseroan (Persero) yaitu berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling

sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, Persero ini dapat berbentuk terbuka, artinya saham persero dapat diperjualbelikan di pasar modal. (Pasal 1 angka 2 dan 3 PP No. 45 Tahun 2005).

4. Organ-organ Perusahaan Daerah

Di Dalam UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, hanya terdapat 2 organ Perusahaan Daerah dan Pihak yang melakukan pengawasan. Kedua Organ tersebut adalah Direksi dan Rapat Umum Pemegang Saham.

Dalam pasal 11 UU No. 5 Tahun 1962 menyatakan “Perusahaan Daerah dipimpin oleh suatu Direksi yang jumlah anggotanya dan susunannya ditetapkan dalam peraturan pendiriannya”. Selanjutnya dalam pasal 12 menjelaskan tentang Direksi dalah WNI yang pengangkatan dan pemberhentian dilakukan oleh Kepala Daerah dengan Pertimbangan DPRD bagi perusahaan daerah yang seluruh modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Sementara Perusahaan Daerah yang kekayaannya sebagian berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan (sebagian dari pemegang saham), pengangkatan dan pemberhentian dilakukan oleh Kepala Daerah dengan pertimbangan DPRD atas usul pemegang saham.

Hal-Hal mengenai RUPS Perusahaan Daerah diatur dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1962 menjelaskan bahwa tata tertib rapat pemegang saham/saham prioritas dan rapat umum pemegang saham diatur dalam Peraturan Pendirian Perusahaan Daerah, Keputusan dalam rapat pemegang saham/saham prioteit dan rapat umum pemegang saham diambil dengan kata mufakat. Jika dalam rapat tidak tercapai kata mufakat, maka pendapat-pendapat yang ada diberitahukan

kepada Kepala Daerah, selanjutnya kepala daerah yang akan mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan. Namun pada UU Pemerintah Daerah dalam Pasal 334 ayat (1) menjelaskan bahwa Perusahaan Umum Daerah seluruh modalnya adalah berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham, sehingga ketentuan tentang pemegang saham/saham prioritas dan RUPS tidak berlaku lagi.

Pengawas dalam Perusahaan Daerah hanya dinyatakan dalam Pasal 19 UU 5 Tahun 1962 yang berbunyi “Direksi berada di bawah pengawasan Kepala Daerah/pemegang saham/saham prioritas atau badan yang ditunjuknya. Kalimat “badan yang ditunjuknya” tidak dijelaskan secara terperinci dalam UU ini. Yang pasti adalah fungsi pengawasan adalah sesuatu yang tidak boleh tidak ada karena pengawasan adalah merupakan bagian dari manajemen yang tidak dapat dipisahkan dan tidak bergantung kepada bentuk kegiatan, bentuk hukum, maupun besarnya usaha.³¹ Dalam perkembangannya, dalam Kepmendagri No. 50 Tahun 1999 Tentang kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah, keberadaan badan pengawas semakin jelas dan menjadi keharusan pada setiap Perusahaan Daerah. Badan Pengawas dalam Kepmen memiliki tujuan untuk mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan pada Perusahaan Daerah.

Lebih Jauh lagi, UU Perusahaan Daerah juga mengenal organ yang dinamakan Dewan Perusahaan Daerah (Pasal 15 UU Perusahaan Daerah) yang akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang peraturannya belum ada sampai sekarang. Tugas Dewan Perusahaan Daerah adalah memberikan pertimbangan kepada Direksi tentang anggaran perusahaan (Pasal 22 ayat (1) UU

³¹ Moenaf H. Siregar, *Dewan Komisaris*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000). hlm. 7.

Perusahaan Daerah) dan juga memberikan pertimbangan tentang anggaran tambahan dan perubahan anggaran (Pasal 22 ayat 3 UU Perusahaan Daerah).

Sedangkan dalam UU Pemerintah Daerah pada Pasal 335 ayat (1) menyatakan bahwa “Organ perusahaan umum Daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal, direksi, dan dewan pengawas”. Tugas dan wewenang dari tiap-tiap organ ini adalah sebagai berikut:

1. Kepala Daerah memiliki tugas dan wewenang antara lain:
 - a. Mengangkat dan memberhentikan Direksi (Pasal 3 ayat (4) dan Pasal 14 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999 jo. Pasal 11 ayat 2 UU Perusahaan Daerah);
 - b. Mengangkat dan memberhentikan Badan Pengawas (Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 27 ayat (2) Kepmendagri No. 50 Tahun 1999);
 - c. Mengangkat Pelaksana Tugas (PLT) jika Direksi diberhentikan (Pasal 17 ayat (1) Kepmendagri No. 50 Tahun 1999);
 - d. Memberikan persetujuan Anggaran Perusahaan (Pasal 22 UU Perusahaan Daerah);
 - e. Menerima laporan perhitungan hasil usaha berkala dan kegiatan Perusahaan dari Direksi (Pasal 23 UU Perusahaan Daerah);dan
 - f. Mengesahkan laporan perhitungan tahunan (Pasal 24 ayat (4) UU Perusahaan Daerah).
2. Direksi memiliki tugas dan wewenang antara lain: (Pasal 6 dan 7 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999)

- a. Memimpin dan mengendalikan semua kegiatan BUMD;
 - b. Menyampaikan Rencana Kerja 5 (lima) tahunan dan Rencana Kerja Anggaran BUMD tahunan kepada Badan Pengawas pengesahan;
 - c. Melakukan perubahan terhadap Program Kerja setelah mendapat persetujuan Badan Pengawas;
 - d. Membina pegawai;
 - e. Mengurus dan mengelola kekayaan BUMD;
 - f. Menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan;
 - g. Mewakili BUMD baik di dalam maupun di luar pengadilan;
 - h. Menyampaikan laporan berkala mengenai seluruh kegiatan termasuk Neraca dan perhitungan Laba/Rugi kepada Badan Pengawas;
 - i. Mengangkat dan memberhentikan pegawai;
 - j. Mengangkat, memberhentikan, dan memindahtugaskan pegawai dari jabatan di bawah direksi;
 - k. Menandatangani Neraca dan perhitungan Laba/Rugi; dan
 - l. Menandatangani ikatan hukum dengan pihak lain.
3. Badan Pengawas memiliki tugas dan wewenang antara lain: (Pasal 21 dan 22 Kepmendagri No. 50 Tahun 1999)
- a. Mengawasi kegiatan operasional BUMD;

- b. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah terhadap pengangkatan dan pemberhentian Direksi;
- c. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah terhadap Program Kerja yang diajukan oleh Direksi;
- d. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah terhadap Laporan Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi;
- e. Memberikan pendapat dan saran atas laporan kinerja BUMD;
- f. Memberikan peringatan keras kepada Direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui;
- g. Memeriksa Direksi yang diduga merugikan perusahaan;
- h. Mengesahkan Rencana Kerja dan Anggaran Umum BUMD; dan
- i. Menerima atau menolak pertanggungjawaban keuangan dan Program Kerja Direksi tahun berjalan.

B. Kedudukan Hukum Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan dalam Hukum Positif di Indonesia

Berbicara tentang kedudukan hukum perusahaan berarti berbicara tentang bentuk hukum perusahaan. Dilihat dari bentuk hukum, perusahaan perusahaan diklasifikasikan menjadi perusahaan berbadan hukum dan perusahaan bukan berbadan hukum.³² Mengenai perwujudan badan hukum sendiri sudah berabad-abad lamanya menjadi perselisihan dan perjuangan pendapat para ahli hukum, hal

³² Racmadi Usman, *Op.Cit.*, Hlm. 28.

ini dapat kita lihat dari betapa banyaknya teori-teori tentang badan hukum, seperti teori *fictie* dari von Savigny, teori kekayaan bertujuan dari Brinz, teori *propiete collective* dari Planiol, teori organ dari von Gierke dan masih banyak lagi teori-teorinya yang lain. Pada intinya suatu bentuk hukum (*rechts-figuur*) yaitu badan hukum adalah subjek hukum yang dapat mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban hukum dan dapat mengadakan hubungan hukum.³³ Dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dijelaskan bahwa Perusahaan Daerah adalah badan hukum dengan bunyi “terhadap badan hukum yang dimaksudkan dalam undang-undang ini....”, selanjutnya dalam pasal 4 ayat 1 Perda Kota Medan No. 10 Tahun 2014 menyatakan dengan tegas bahwa Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan adalah Perusahaan dengan bentuk badan hukum. Dinyatakan sebagai badan hukum berarti segala perbuatan badan hukum menjadi tanggungjawab badan hukum itu sendiri, bukan tanggungjawab pengurusnya maupun tanggungjawab pribadi pengurusnya.³⁴ Sebagai badan hukum berarti Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan telah melewati kualifikasi agar dapat dinyatakan sebagai badan hukum. Dalam bukunya, Racmadi Usman menyebutkan ada 4 syarat perusahaan dapat dikatakan sebagai badan hukum, yaitu:³⁵

1. Pemisahan harta kekayaan;
2. Mempunyai tujuan tertentu;
3. Melakukan hubungan hukum sendiri; dan

³³ Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 3.

³⁴ Gatot Supramono, *Kedudukan Perusahaan Sebagai Subjek dalam Gugatan Perdata di Pengadilan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2007), hlm. 135.

³⁵ Racmadi Usman, *Op.Cit.*, hlm. 42.

4. Mempunyai organisasi yang teratur.

Sejak dibentuknya PD. Pasar Kota Medan, Modal yang berasal dari Pemerintah Kota Medan memang telah dipisahkan dari total kekayaan milik Pemerintah Daerah itu sendiri (Pasal 8 ayat 2 Perda Kota Medan No 10 Tahun 2014). Lebih jauh lagi, dalam penjelasan UU Perusahaan Daerah (yang menjadi acuan setiap PD) pada penjelasan Pasal 2 menyatakan "Kekayaan Daerah yang dipisahkan berarti Kekayaan Daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui anggaran Belanja Daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan tersendiri". Hal ini menyatakan bahwa pengelolaan keuangan PD Pasar Kota Medan dilakukan terpisah dan tidak dicampurkan dengan pengelolaan keuangan Pemerintah Kota Medan. Terpisahnya kekayaan tersebut membatasi tanggung jawab (prinsip *limited liability*) Pemerintah Kota Medan seperti halnya membatasi hak pemegang saham pada Perseroan Terbatas, dengan acuan:³⁶

1. Pemerintah Kota Medan, tidak bertanggung jawab secara pribadi (*personal liability*) atas perikatan yang dibuat atas nama PD. Pasar Kota Medan maupun atas kerugian yang dialami PD. Pasar Kota Medan;
2. Resiko yang ditanggung Pemerintah Kota Medan tidak melebihi modalnya yang diberikan kepada PD. Pasar Kota Medan;
3. Dengan demikian, pada prinsipnya Pemerintah Kota Medan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas utang/kerugian PD. Pasar Kota Medan.

PD. Pasar Kota Medan sebagai badan hukum yang melakukan kegiatan usaha, tentu memiliki maksud dan tujuan sendiri, yang tertera dalam Perda Kota

³⁶ Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 74.

Medan No. 10 Tahun 2014. Dalam menjalankan kepengurusannya untuk mencapai tujuan tersebut, maka PD. Pasar Kota Medan melakukan hubungan hukumnya sendiri kepada pihak ketiga, bukan sebagai perantara antara Pemerintah Kota Medan dengan pihak ketiga. Sebagai badan hukum, PD. Pasar kota medan adalah unit hukum (*legal unit*) dengan kewenangan dan kapasitas yang terpisah dengan Pemerintah Kota Medan untuk mengelola keuangan, membuat kontrak, menggugat atau digugat, melanjutkan hidup dan eksistensi meskipun Kepala Daerah sudah berganti bahkan saat direksi PD Pasar diberhentikan atau diganti, karena harta kekayaan, hak dan ,kepentingan serta tanggung jawab PD. Pasar terpisah dari Pemerintah Kota Medan. Dengan kata lain Pemerintah Kota Medan mempunyai imunitas (*immunity*) dari kewajiban dan tanggung jawab PD. Pasar Kota Medan, karena antara mereka terdapat perbedaan (*distinction*) dan pemisahan (*separation*) personalitas hukum (*legal personality*).³⁷

Sebagai badan hukum, PD Pasar Kota Medan memiliki organisasi yang teratur. Ketentuan tentang struktur organisasi tersebut dapat dilihat dalam Perda Pasar Kota Medan No.10 Tahun 2014 , yakni Pemerintah Kota Medan sebagai Pemodal, sebagai pihak yang mengangkat dan mengangkat atau memberhentikan Direksi dan/atau Dewan Pengawas, selanjutnya Direksi sebagai pengurus dan pengelola PD Pasar Kota Medan, kemudian Dewan Pengawas yang bertugas untuk mengawasi Direksi dalam menjalankan tugas kepengurusan perusahaan.

Mengenai kedudukan hukum apakah Perusahaan Daerah Tunduk kepada UU Perseroan Terbatas atau UU Pasar Modal, Moenaf menyatakan apabila BUMD tersebut telah menjadi perseroan terbatas maka harus tunduk kepada

³⁷ *Ibid*, hlm. 75.

undang-undang perseroan terbatas, juga jika telah memperdagangkan sahamnya di bursa efek, perusahaan tersebut harus tunduk pula kepada undang-undang pasar modal.³⁸ Sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) Permendagri No. 3 Tahun 1998 maka PD Pasar Kota Medan adalah Perusahaan Daerah yang mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Perusahaan Daerah yakni UU No 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dan peraturan pelaksanaannya. Selanjutnya ketentuan modal PD Pasar Kota Medan dalam Pasal 8 menjelaskan bahwa seluruh modal PD ini bersumber dari harta bersih Perusahaan Daerah yang merupakan kekayaan yang dipisahkan dari milik Pemerintah. Berarti ketentuan tentang pasar modal tidak dapat digunakan dalam badan hukum ini, kecuali mengenai obligasi yang dapat dikeluarkan oleh Perusahaan Daerah. Obligasi adalah instrumen keuangan berupa surat tanda bukti bahwa investor pemegang obligasi memberikan pinjaman sejumlah dana kepada pihak yang menerbitkan obligasi. Keuntungan obligasi bagi investor adalah mendapat keuntungan berupa bunga dari penerbit obligasi dan keuntungan bagi penerbit obligasi adalah untuk ekspansi bisnis atau menunjang kebutuhan keuangan perusahaan. Dalam UU No. 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal obligasi termasuk dalam salah satu bentuk efek yang diperjualbelikan di Pasar Modal (Pasal 1 angka 5 UUPM), sehingga jika Perusahaan Daerah mengeluarkan obligasi maka harus mengikuti ketentuan dalam UUPM.

C. Maksud, Tujuan, dan Kegiatan Usaha Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan

1. Maksud dan tujuan

³⁸ Moenaf H. Siregar, *Op. Cit.*, hlm. 87.

Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan memiliki maksud dan tujuan yang termuat dalam pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Medan No. 10 Tahun 2014, antara lain:

- a. Turut serta melaksanakan pembangunan daerah pada khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya.

Menurut Charles dan Bruce “*Economic development is generally defined to include improvements in material welfare*”.³⁹ Kesejahteraan materi atau keuangan merupakan tujuan daripada pertumbuhan ekonomi. Pembangunan ekonomi adalah suatu proses yang bersifat multidimensional yang melibatkan kepada perubahan besar baik terhadap perubahan struktur ekonomi, perubahan sosial, mengurangi atau menghapus kemiskinan, mengurangi ketimpangan, dan pengangguran dalam konteks pertumbuhan ekonomi.⁴⁰ Sedangkan Pembangunan Daerah berkaitan dengan Pendapatan Regional, Pendapatan regional inilah yang menentukan bangun atau tidaknya wilayah tersebut. Para meter/indikator Pembangunan wilayah antara lain : Peningkatan Pendapatan Perkapita dan Peningkatan Lapangan Perkerjaan.⁴¹ Dalam Meningkatkan ekonomi nasional yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan rakyat tentunya memerlukan usaha yang terencana. Kesejahteraan publik tidak mungkin dicapai dengan menyerahkan kegiatan ekonomi sepenuhnya kepada para pelaku pasar atau para pemilik modal yang tentunya punya agenda dan kepentingan masing-masing.⁴² Sebagai alat untuk

³⁹ Charles P. Kindleberger, Bruce Herrick, *Economic Development*, (Tokyo: Tokyo Printing, 1977), hlm. 1.

⁴⁰ Sirojuzilam, *Pembangunan Ekonomi Regional*, (Medan : Usu Press, 2015), hlm. 1.

⁴¹ Robinson Tarigan, *Ekonomi Regional Teori dan Aplikasi*, 2004, (Jakarta: Media Grafika, 2004), hlm. 13.

⁴² Henry Faizal Noor, *Ekonomi Public*, (Padang: Akademika Permata, 2013), hlm. 3.

meningkatkan efisiensi ekonomi nasional,⁴³ pengelolaan pasar adalah hal yang vital bagi masyarakat setempat yang tidak pantas diberikan kepada pelaku ekonomi hak mengelolanya karena beresiko merugikan masyarakat. Sehingga untuk mengelola pasar pada Kota Medan, Pemerintah membuat PD. Pasar Kota Medan yang bermaksud dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat daerah medan sebagai pihak pengelola yang profesional yang kegiatan usahanya berada dalam bayang-bayang Perda No.10 Tahun 2014.

- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum dalam bentuk penyediaan dan peningkatan sarana pasar yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Arti kata Sarana dalam KBBI adalah segala sesuatu yang dapat mencapai maksud atau tujuan; alat; media atau syarat, upaya dan sebagainya.⁴⁴ Menurut Henry, Pasar adalah mekanisme bertemunya kepentingan konsumen dan produsen, merupakan sumber informasi bagi pelaku usaha, sarana mendistribusikan barang dan jasa bagi produsen, dan sarana untuk meningkatkan kepuasan bagi konsumen dan produsen.⁴⁵ Sebagai Penyedia sarana Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan memiliki tanggung jawab yang besar memberikan media untuk bertemunya pedagang dan pembeli pada pasar yang dikelola. Penyediaan sarana distribusi juga merupakan hal mendasar bagi pasar sebagai pihak penyedia sarana. Pengelolaan yang baik tentunya akan meningkatkan motivasi masyarakat

⁴³ Ibid, hlm. 101.

⁴⁴ <http://kbbi.web.id/sarana> (diakses pada tanggal 27 februari 2017)

⁴⁵ Henry Faizal Noor, *Op.Cit.*, 102

untuk melakukan transaksi yang jika dilakukan secara terus menerus akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, sesuai dengan pendapat David Ricardo yang menyatakan "*trade is a stimulus to growth*".⁴⁶ oleh karena jika sebuah pasar dikelola dengan profesional dan terstruktur dengan baik maka banyak pembeli akan melakukan pertukaran disana sehingga peluang untuk terjualnya barang ekonomi menjadi besar, penjual mendapat keuntungan, distributor mendapatkan laba, dan puncaknya pelaku usaha akan meningkatkan produksi. Sehingga Sebagai pengelola pasar, PD. Pasar Kota Medan wajib untuk melaksanakan kegiatan usaha, tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan Perda No. 10 Tahun 2014 agar terwujudnya maksud dan tujuan dari PD. Pasar Kota Medan yang semuanya berkiblat kepada kepentingan umum.

c. Menghasilkan laba dalam rangka meningkatkan kontribusi Perusahaan Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Perusahaan adalah suatu bentuk organisasi yang bertujuan mencari laba dengan mempergunakan faktor-faktor produksi menghasilkan barang atau jasa untuk keperluan masyarakat, selanjutnya John A. Shubin menulis "*A firm is an ownership organization which combines the factor of production in a plant for the purpose of producing goods or services and selling them at a profit*".⁴⁷ Dari kedua definisi tersebut dapat diambil kesimpulan jika tujuan dibentuknya perusahaan adalah untuk mencari keuntungan atau laba. Meskipun PD. Pasar Kota Medan adalah perusahaan daerah, namun tetap saja

⁴⁶ Jan S. Hogendorn, *Economic Development*, (New York: Harper and Row, Publishers, 1987) New York, hlm. 330.

⁴⁷ Wasis, *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm 4-5.

perusahaan manapun memiliki tujuan untuk mencari laba. Laba yang akan didapatkan itu akan menjadi Pendapatan Asli Daerah. Hal ini bersesuaian dengan fungsi PD. Pasar Kota Medan yang sebagai alat pengembangan ekonomi daerah dan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang terdapat dalam Pertimbangan poin a Peraturan Daerah Kota Medan No. 10 Tahun 2014 Tentang Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan. Pengertian resmi Pendapatan Asli daerah atau yang biasanya disebut PAD terdapat dalam Pasal 1 Angka 18 Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang menyatakan "Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

2. Kegiatan Usaha

Kegiatan usaha PD. Pasar Kota Medan dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat 2 Perda Kota Medan No. 10 Tahun 2014, yakni

- a. Melaksanakan menyusun perencanaan, pembangunan, pemeliharaan, dan pengawasan pasar.

Perencanaan yaitu sebuah cara berpikir yang berorientasi pada masa depan dengan sifat preskriptif menggunakan metoda dan sistematika yang rasional, menghubungkan antara pengetahuan dan tindakan untuk memecahkan masalah di masa depan melalui mencari solusi pada masa kini yang bertujuan yaitu : meningkatkan efisiensi dan rasionalitas; meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas; dan merubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi

seluruh masyarakat.⁴⁸ Perencanaan yang dimaksud adalah untuk bagaimana membangun, memelihara, dan cara mengawasi pasar. Pasar tentunya memiliki bangunan fisik yang menjadi sarana bertemunya penjual dan pembeli. Sebagai pengelola pasar, sudah menjadi tugas PD. Pasarlah yang membangun pasar tersebut karena pada akhirnya akan mengambil laba dari usaha pengelolaan itu. Pemeliharaan pasar juga penting dilakukan untuk tetap menjaga tetap terlaksananya (*sustainable*) kegiatan pertukaran di pasar. Selanjutnya pengawasan yang dilakukan oleh PD. Pasar kota medan meyangkut tentang perizinan lapak/kios dalam bangunan fisik pasar, pengawasan mengenai retribusi parkir, lapak liar di lingkungan pasar, barang/jasa yang dilarang untuk diperjualbelikan di depan umum yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan, serta larangan-larangan lain yang dianggap perlu oleh pihak PD. Pasar Kota Medan.

b. Melaksanakan pengelolaan pasar dan fasilitas lainnya.

Kata mengelola erat artinya dengan manajemen. Manajemen sendiri menurut William adalah dimana keberhasilan pencapaian perkerjaan tersebut dilakukan melalui fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), kepemimpinan (*leading*), dan pengontrolan (*controlling*). Sementara menurut John F. Mee manajemen adalah seni untuk mencapai hasil yang maksimal dengan usaha yang minimal untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan yang maksimal baik bagi pimpinan maupun pekerja serta memberikan pelayanan yang sebaiknya bagi masyarakat.⁴⁹ Sehingga dari

⁴⁸ Sirojuzilam, *Op.Cit.*, hlm. 72.

⁴⁹ Abdul R Saliman, dkk, *Hukum Bisnis untuk Perusahaan*, (Jakarta:Kencana,2005), hlm.

kedua definisi ini dapat diartikan manajemen merupakan usaha untuk meminimalkan upaya-upaya dengan cara melaksanakan fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengontrolan untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan yang maksimal bagi pimpinan maupun pekerja serta memberikan pelayanan yang sebaiknya bagi masyarakat. Pengelolaan pasar yang dilakukan oleh PD. Pasar Kota Medan inilah yang dilaksanakan untuk meningkatkan performa pasar-pasar yang ada di Kota Medan yang selanjutnya menjadi motivasi meningkatnya pertukaran uang yang terjadi dalam pasar. Kemudian fasilitas lain yang dimaksud ini termasuk tersedianya lapangan parkir yang memadai. Kata memadai disini mencakup luasnya lahan parkir, juru parkir yang baik, kenyamanan lahan parkir (tanahnya kering dan tidak berlubang, bahkan telah diaspal), keamanan parkir juga merupakan hal yang perlu diperhatikan. Selanjutnya tersedianya toilet dalam pasar juga merupakan hal mendasar bagi pengunjung pasar maupun pedagang untuk bertransaksi disana. Namun, tidak cukup hanya dengan tersedianya toilet saja. Toilet yang dimaksud harus terjaga kebersihannya dan kenyamanannya. Faktor tarif juga merupakan hal yang kalah pentingnya untuk dijaga dan jangan sampai merugikan pengunjung baik tarif parkir maupun tarif toilet. Hal yang juga perlu diperhatikan adalah keamanan dari premanisme dan pungutan liar terhadap penjual/pengguna lapak.

c. Membina pedagang pasar

Pembinaan pedagang pasar antara lain meliputi :⁵⁰

⁵⁰<http://www.pdpasarkotamedan.com/fungsi/> (diakses pada tanggal 17 maret 2013)

- 1) Memfasilitasi kerjasama wadah para pedagang dalam kemitraan dengan pihak lain;
 - 2) Memfasilitasi peningkatan kualitas pelayanan kepada konsumen oleh pedagang;
 - 3) Memfasilitasi peningkatan kualitas sumber daya manusia pedagang;
 - 4) Memberikan hak prioritas kepada pedagang untuk memperoleh tempat usaha baru hasil pembangunan; dan
 - 5) Memfasilitasi pemberian kredit bagi pedagang bekerjasama dengan lembaga keuangan.
- d. Membantu menciptakan stabilitas harga dan kelancaran distribusi barang di pasar

Harga adalah realisasi dari keseimbangan permintaan dan penawaran juga dapat disebut suatu nominal yang mempengaruhi banyak aspek, antara lain: harga mempengaruhi pembentukan pendapatan; harga mempengaruhi kesejahteraan (produsen dan konsumen); harga mempengaruhi pendapatan ekspor (export earning); harga akan menyebabkan fluktuasi pendapatan; dan harga akan menyebabkan fluktuasi produk pertanian.⁵¹ Dari uraian pengaruh tersebut maka apabila pasar sebagai pusat jual beli masyarakat yang dikelola oleh PD Pasar Kota Medan tidak dapat menjaga stabilitas harga akibat kurva permintaan dan penawaran yang tidak seimbang, maka dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat khususnya Kota Medan. Dalam rangka pengendalian harga, khususnya pangan, kebijaksanaan harga dirumuskan dalam penetapan harga dasar bagi produsen dan penetapan harga batas tertinggi bagi konsumen.

⁵¹ Ratya Anindita, *Pendekatan Ekonomi untuk Analisis Harga*, (Jakarta: Kencana, 2008). hlm. 2.

Melalui dua konsep harga tersebut, maka stabilisasi harga yang diupayakan pemerintah adalah menjaga gerakan harga agar selalu berada pada dua harga batas tersebut. Ini berarti, gerakan harga dapat dimungkinkan berfluktuasi sesuai dengan sifat alami komoditi pangan.⁵² Dalam Pelaksanaannya, PD. Pasar Kota Medan memiliki kegiatan rutin yaitu melakukan *survey* harga ke pasar-pasar yang ada di kota Medan. Kegiatan ini dilakukan agar menghindari terjadinya pembohongan publik terhadap harga-harga sembako yang tidak sewajarnya. Meskipun menghindari kejahatan para tengkulak yang menghancurkan stabilitas harga barang-barang yang ada di pasar.⁵³ Dalam hal kebijaksanaan harga PD. Pasar Kota Medan telah menetapkan batas harga barang komoditi yang terdapat pada website resmi PD. Pasar Kota Medan.

- e. Melaksanakan kegiatan usaha lainnya yang menunjang kegiatan usaha Perusahaan Daerah dalam arti yang seluas-luasnya.

Sebagai suatu perusahaan yang mengincar laba, maka inovasi dan terobosan-terobosan baru harus tetap dilakukan, kata seluas-luasnya dalam Perda Kota Medan No. 10 Tahun 2014 ini menjelaskan bahwa tidak ditutupnya kemungkinan kepada pengelola Pasar Kota Medan sepanjang masih berada dalam ruang lingkup kegiatan Perusahaan Daerah.

- f. Melaksanakan usaha lain yang ditetapkan Direksi setelah mendapat persetujuan Walikota.

⁵² Beddu Amang, *Pengendalian Pangan dan Harga*. 1994. (Jakarta: Dharma Karsa Utama, 1994), hlm. 31.

⁵³ M Wiratama Adi K Srg, *Penghitungan Pendapatan Kontribusi Kios Dan Kebersihan Bulanan Pusat Pasar Medan Lantai I Oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan*, (Medan: Fakultas Ekonomi Universitas Sumatera Utara, 2015), Hlm 17.

Berhubungan dengan poin kegiatan usaha yang diatas, Perda Kota Medan No.10 Tahun 2014 ini memberikan kewenangan kepada Direksi untuk melakukan hal-hal yang dapat menunjang kegiatan usaha PD Pasar Kota Medan, hanya saja sebelum melaksanakan usaha tersebut, Direksi harus mendapatkan persetujuan dari Walikota selaku Kepala Pemerintah Kota Medan dan pemilik PD. Pasar Kota Medan.

D. Tugas Pokok dan Fungsi Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan

1. Tugas Pokok

Tugas pokok PD. Pasar Kota Medan termuat dalam Pasal 6 Perda Kota Medan No. 10 Tahun 2014, yaitu:

- a. Membantu atau menunjang kebijakan umum Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya dalam penyediaan dan peningkatan sarana dan prasarana pasar.

Keberhasilan suatu pemerintahan, baik pusat maupun daerah dalam bidang ekonomi ditentukan oleh kemampuannya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.⁵⁴ Sehingga dengan kebijakan pemerintah membuat PD Pasar Kota Medan dapat menyediakan dan meningkatkan sarana dan prasarana penting dilakukan agar kemudahan-kemudahan ini mendorong terjadinya aktivitas ekonomi dalam pasar.

- b. Melaksanakan pengelolaan Perusahaan Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik;

⁵⁴ Henry Faizal Noor, *Op.Cit.*, hlm. 7.

- c. Menyusun dan melaksanakan perencanaan pasar termasuk pembangunan, pemeliharaan, dan pengawasan;

Suatu pengelolaan yang matang adalah pengelolaan dengan rencana. Rencana yang dimaksud adalah perencanaan untuk meningkatkan mutu dan standar pasar-pasar yang ada dalam naungan PD Pasar Kota Medan. Perencanaan yang kemudian akan dilaksanakan ini menyangkut masalah pembangunan, pemeliharaan, dan pengawasan.

- d. Melaksanakan pengendalian, pemanfaatan, dan pengembangan operasional baik di dalam area pasar maupun di luar area sekitar pasar yang mempengaruhinya;

Bertugas sebagai pengelola pasar, PD Pasar Kota Medan mempunyai peran dalam mengendalikan, memanfaatkan, dan mengembangkan operasional pasar. Hal-hal ini semata-mata untuk mencapai maksud dan tujuan PD Pasar Kota Medan.

- e. Membina pedagang pasar; dan

Pembinaan yang dilakukan PD. Pasar Kota Medan adalah sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Memfasilitasi kerjasama wadah para pedagang dalam kemitraan dengan pihak lain.

Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan memberikan fasilitas kepada para pedagang yang memiliki niat untuk bekerjasama dengan pihak luar

⁵⁵ M Wiratama Adi K Srg, *Op.Cit.*, hlm. 18-19.

dalam meningkatkan kegiatannya. Seperti: pedagang yang ingin melakukan peminjaman modal kepada bank untuk meningkatkan produksi jualan pedagang tersebut, Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan dapat memfasilitasi pedagang tersebut untuk terhubung kepada bank agar dapat dipinjamkan modal demi meningkatkan produktivitas pedagang.

2) Memfasilitasi peningkatan kualitas pelayanan kepada konsumen oleh pedagang.

Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan memfasilitasi para pedagang di pasar dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada konsumen seperti: gedung tempat berjualan yang lebih bagus, kebersihan pasar yang memadai, keamanan pasar yang terjaga dari premanisme dan jambret, sehingga membuat konsumen nyaman berbelanja ke pasar tersebut.

3) Memfasilitasi peningkatan kualitas sumberdaya manusia pedagang.

Para pedagang dikumpulkan oleh Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan untuk diberikan bimbingan dan arahan agar meningkatkan kualitas para pedagang untuk melayani konsumen. Selain melayani konsumen, sumber daya pedagang yang berkualitas juga dibutuhkan dalam hal kesadaran diri untuk menjaga dan merawat area pasar bersama-sama. Karena setiap tahunnya pasar mengikuti lomba yang diselenggarakan Pemerintah Kota Medan yaitu piala bergilir dengan kategori pasar terbersih dan ternyaman serta penilaian panitia lainnya. Untuk itu perlunya Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan untuk memfasilitasi pedagang agar menjadi pedagang yang berkualitas tinggi.

- 4) Memberikan hak prioritas kepada pedagang untuk memperoleh tempat usaha yang baru hasil pembangunan.

Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan telah melaksanakan kegiatan ini. Dengan membangun pasar baru Pasar Induk Tuntungan khusus sayur dan buah yang berlokasi di Jalan Bunga Turi, Kelurahan Lauchi, Kecamatan Medan Tuntungan yang diresmikan pada bulan Februari 2015.

- 5) Memfasilitasi pemberian kredit bagi pedagang bekerjasama dengan lembaga keuangan.

Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan bekerjasama dengan lembaga keuangan seperti koperasi pasar yang dapat memberikan pinjaman kepada para pedagang untuk para pedagang yang membutuhkan sedikit bantuan uang. Untuk itu Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan memberikan bantuan untuk para pedagang yang membutuhkan kredit tersebut.

- f. Membantu menciptakan stabilitas harga dan kelancaran distribusi barang di pasar.

Sama seperti poin kegiatan usaha, PD Pasar Kota Medan juga bertugas untuk menciptakan stabilitas harga, realisasi atas tugas ini dapat dilihat dalam website resmi PD Pasar Kota Medan. Mengenai Distribusi, Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan juga memberikan solusi-solusi kepada para

pedagang yang memiliki kendala dalam kelancaran distribusi barang dan jasa ke dalam pasar.⁵⁶

2. Fungsi

Fungsi PD Pasar Kota Medan terdapat dalam Pasal 7 Perda Kota Medan No. 10 Tahun 2014, antara lain:

- a. Menyelenggarakan pelayanan umum yang berkualitas kepada masyarakat melalui penyediaan dan peningkatan sarana pasar sesuai dengan tujuan dan kegiatan usaha Perusahaan Daerah;

Sebagai Perusahaan Daerah yang seluruh modalnya berasal dari Kekayaan Daerah, PD Pasar Kota Medan Bertanggungjawab untuk melayani masyarakat oleh karena Modal PD ini berasal dari masyarakat. Dari rasa tanggung jawab ini, maka muncul tugas untuk menyediakan dan meningkatkan sarana pasar. Diharapkan dengan meningkatnya sarana dan mutu pasar-pasar di Kota Medan oleh PD Pasar Kota Medan masyarakat terpacu untuk melakukan pertukaran uang di pasar. Kemudian pasar menjadi tempat utama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

- b. Memperoleh keuntungan dalam rangka meningkatkan PAD; dan

PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan PAM (Pendapatan Asli Masyarakat) memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan, PAM adalah indikator untuk membangun masyarakat daerah, sedangkan PAD adalah kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pembangunannya.⁵⁷

⁵⁶ M Wiratama Adi K Srg, *Op.Cit*, hlm. 17.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 6.

Kehadiran PD Pasar Kota Medan untuk mengelola pasar dapat menjadi jalan untuk meningkatkan PAM dimana terjadi peningkatan aktivitas ekonomi dalam pasar tersebut. PAM ini kemudian menjadi pemicu naiknya PAD. PAD yang didapatkan melalui berbagai pungutan dan retribusi daerah tentu saja akan naik mengingat penghasilan dan aktivitas ekonomi dalam daerah meningkat pula.

- c. Berkoordinasi instansi-instansi daerah terkait sehubungan dengan program-program pembangunan daerah yang terkait dengan tujuan dan kegiatan usaha Perusahaan Daerah

BAB III

PERTANGGUNGJAWABAN DIREKSI PERUSAHAAN

DAERAH PASAR KOTA MEDAN SETELAH LAHIR

PERATURAN DAERAH KOTA MEDAN NO. 10 TAHUN 2014

TENTANG PERUSAHAAN DAERAH PASAR KOTA MEDAN

A. Tugas, Wewenang, dan Pertanggungjawaban Direksi Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan Sebelum lahir Peraturan Daerah kota Medan No. 10 Tahun 2014 Tentang Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan

Sesuai dengan ketentuan Permendagri No. 3 Tahun 1998 Tentang Bentuk Hukum BUMD Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi “Badan Usaha Milik Daerah yang bentuk hukumnya berupa Perusahaan Daerah, tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah” menunjukkan bahwa Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan tunduk kepada peraturan yang mengatur