



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR**

TENTANG

**PEMBUBARAN PERUSAHAAN DAERAH
APOTEK SUKOWATI**

**DISUSUN OLEH :
TIM PENYUSUN**

Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam
Sekretariat Daerah
Kabupaten Karanganyar

2022



NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR
TENTANG
PEMBUBARAN PERUSAHAAN DAERAH APOTEK SUKOWATI**



**Disusun oleh
TIM PENYUSUN**

**Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam
Sekretariat Daerah
Kabupaten Karanganyar
2022**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmat-Nya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah (PD) Apotek Sukowati dapat diselesaikan dengan baik. PD. Apotek Sukowati merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya.

Keberadaan PD. Apotek Sukowati yang memberikan manfaat bagi masyarakat mengalami sejumlah permasalahan, sehingga tidak dapat lagi menjalankan kegiatannya sebagai lembaga intermediasi mikro bagi masyarakat. Berdasarkan hasil audit dan analisis investasi dan penilaian tingkat kesehatan, PD. Apotek Sukowati tidak dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah dan tidak layak lagi sebagai badan usaha yang sehat, serta membebani keuangan daerah. Oleh karena itu, Penyusunan Naskah Akademik ini dilandasi oleh tuntutan bahwa dalam rangka pengelolaan aset dan peningkatan perekonomian daerah Kabupaten Karanganyar melalui peraturan daerah mengatur bahwa PD. Apotek Sukowati harus dibubarkan.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam persiapan sampai dengan selesainya Naskah Akademik, mudah-mudahan Naskah Akademik ini dapat bermanfaat, baik bagi yang berkepentingan secara langsung maupun tidak langsung.

Karanganyar, September 2022

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL DAN BAGAN	vi
BAB I : Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	4
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5
D. Metode Penelitian	5
BAB II : Kajian Teoritis dan Praktek Empiris	12
A. Kajian Teoretis	12
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	47
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat.	53
D. Kajian Implikasi Pembubaran Apotek Terhadap Penyelamatan Perekonomian Daerah.	58
BAB III : Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait	70
BAB IV : Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	83
A. Landasan Filosofis	83
B. Landasan Yuridis	86
C. Landasan Sosiologis	88
BAB V : Sasaran, Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	
A. Sasaran	91
B. Arah dan Jangkauan	91
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	91
BAB VI : Penutup	95
A. Simpulan	95

Daftar Pustaka

Lampiran:

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar
tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek
Sukowati

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

Daftar Tabel

Tabel 1.	Penjelasan Unsur ROCCUPI.....	60
Tabel 2.	Analisis RIA.....	64
Tabel 3.	Aset PD. Apotek Sukowati.....	56

Daftar Bagan

Bagan 1.	Kerangka Pikir Penyusunan NA.....	11
----------	-----------------------------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah¹ mendorong masing-masing Pemerintah Daerah harus mampu mengelola keuangan secara efektif. Pemerintah Daerah harus bisa menata, mengorganisir, menjalankan segala potensi daerah yang ada demi terwujudnya masyarakat daerah yang maju dan sejahtera. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah sejak adanya otonomi daerah makin memperluas ruang gerak Pemerintah Daerah untuk melakukan kegiatan-kegiatan inovatif dan progresif, diantaranya : berusaha menarik banyak investor untuk menanamkan investasinya di daerah; menyusun berbagai Peraturan Daerah sebagai dasar legitimasi untuk menarik berbagai iuran sehingga Pendapatan Asli Daerah meningkat; membentuk Perusahaan Daerah (PD)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Salah satu sumber keuangan utama suatu daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penghasilan Asli Daerah merupakan tolak ukur utama bagi keberhasilan suatu daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, sehingga besaran PAD akan sangat berpengaruh terhadap kemandirian dan kesuksesan Pemerintah Daerah membangun daerahnya. PAD dapat berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari Perusahaan Daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang. Sedangkan tujuan didirikannya Perusahaan Daerah yaitu untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya, dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur.

¹ Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perusahaan Daerah yang ada di Kabupaten Karanganyar salah satunya yaitu Perusahaan Daerah (PD) Apotek Sukowati yang beralamat di Jalan Selatan Taman Pancasila, Dompon, Karanganyar, Jawa Tengah 57711. Pada awal didirikannya PD Apotek Sukowati mempunyai maksud dan tujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, dan meningkatkan pelayanan penyediaan obat, barang-barang farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya, serta sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Apotek sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Teintegrasi Secara Elektronik Sektor Kesehatan menjelaskan bahwa Apotek adalah sarana pelayanan kefarmasian tempat dilakukan praktek kefarmasian oleh Apoteker. Pasal 2 Peraturan tersebut menyebutkan Pengaturan Apotek bertujuan untuk:

- a. meningkatkan kualitas pelayanan kefarmasian di Apotek;
- b. memberikan perlindungan pasien dan masyarakat dalam
- c. memperoleh pelayanan kefarmasian di Apotek; dan
- d. menjamin kepastian hukum bagi tenaga kefarmasian

Dalam memberikan pelayanan kefarmasian di Apotek. Pendirian Apotek harus disertai dengan Surat Izin Apotek, yaitu bukti tertulis yang diberikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota kepada Apoteker sebagai izin untuk menyelenggarakan Apotek.

Perusahaan Daerah (PD) Apotek Sukowati merupakan Badan Hukum yang didirikan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar yang bergerak di bidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya. PD Apotek Sukowati didirikan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati, dalam rangka untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan meningkatkan pelayanan penyediaan obat, barang-barang farmasi dan jasa penunjang kesehatan lainnya. Tujuan, tugas dan usaha didirikannya PD. Apotek Sukowati tertuang didalam Pasal 3 Perda tersebut.²

² Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001: (1) Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat melalui penyediaan obat-obatan, barang-barang farmasi dan jasa penunjang kesehatan lainnya; (2) Perusahaan Daerah Apotek Sukowati mempunyai tugas menyelenggarakan otonomi daerah di bidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi dan jasa penunjang kesehatan lainnya; (3) Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud ayat(2) Pasal ini Perusahaan Daerah Apotek Sukowati melakukan usaha-usaha penjualan obat-obat dan jasa farmasi dan jasa penunjang Kesehatan lainnya yang meliputi peracikan, pengubah berilah (signa), pencampuran, penjualan obat dan bahan oba, penyaluran perbekalan farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya

Secara umum, Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan. Kehadiran PD Apotek Sukowati diharapkan selain menjadi sarana prasarana pemenuhan kebutuhan masyarakat di bidang kesehatan, juga bertujuan untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di Kabupaten Karanganyar. Modal Perusahaan Daerah Apotck Sukowati merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pada awal berdirinya PD Apotek Sukowati memiliki Modal Dasar Perusahaan sebesar Rp 3.000.000.000, 00 (tiga milyar rupiah) dan modal disetor sebesar Rp 393.414.000 (tiga ratus sembilan puluh tiga juta empat ratus empat belas ribu rupiah).

Keberadaan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dalam melayani dan memberikan manfaat bagi masyarakat mengalami sejumlah permasalahan, *pertama*, persaingan apotek di Kabupaten Karanganyar sudah sangat ketat. *Kedua*, adanya aturan pembatasan penjualan apotek yakni apotek tidak diperbolehkan memenuhi kebutuhan puskesmas, kendala tersebut juga menyebabkan PD Apotek Sukowati tidak dapat lagi menjalankan kegiatannya sebagai lembaga intermediasi mikro bagi masyarakat. Kondisi Apotek Sukowati dinilai tidak memberikan kontribusi pendapatan asli daerah (PAD), dan justru terus mengalami kerugian, serta pada tahun 2021 Apotek Sukowati tidak memberikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, dengan kata lain Apotek Sukowati tidak melaporkan kontribusi perusahaan kepada daerah. Salah satu faktor tidak berkembangnya Apotek Sukowati hingga mengalami kerugian, karena apotek ini tidak mampu bersaing dengan apotek lain di Kabupaten Karanganyar yang lebih baru, pelayanan cepat, tempat nyaman dan harga bersaing

Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar bekerja sama dengan BUMN (Kimia Farma) karena Apotek PD Sukowati sudah tidak prospektif. Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar melihat kondisi Perusahaan Daerah Apotek Sukowati tidak sehat dan justru akan semakin membebani APBD. Pemerintah Kabupaten Karanganyar senantiasa menjalankan evaluasi dan pengawasan terhadap Perusahaan Daerah Apotek Sukowati. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dapat disebutkan sebagai berikut :

1. Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dalam meningkatkan kesehatan masyarakat melalui penyediaan obat-obatan, barang-barang farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya tidak optimal memenuhi maksud dan tujuan pendirian;

2. Kewajiban Perusahaan Daerah Apotek Sukowati untuk pembagian laba perusahaan sebesar 40% (empat puluh persen) dari laba bersih yang harus dimasukkan ke Kas Daerah tidak dapat ditunaikan sesuai dengan yang ditetapkan, sehingga tidak memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah; dan
3. Laporan keuangan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati melaporkan mengalami kerugian, total kerugian per 31 Juli 2022 sebesar Rp 919.956.590,00 dan total modal di setor sebesar Rp 1.093.414.000,00. Kerugian yang terus menerus akan berdampak pada permodalan, bisnis, dan keuangan, serta akan membebani Pemerintah Daerah.

Pada Bab XII Pasal 45 Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar diatur tentang tata cara pembubaran. Pasal 45 Ayat (1) dijelaskan bahwa Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati ditetapkan dengan Peraturan Daerah, pada Ayat (2) disebutkan bahwa untuk melaksanakan pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati sebagaimana dimaksud Ayat (1), dibentuk panitia pembubaran oleh Bupati.

Memerhatikan permasalahan yang dihadapi Perusahaan Daerah Apotek Sukowati tidak memungkinkan lagi untuk menjalankan usaha, maka berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, dan sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 45 ayat (1) Peraturan daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati, perlu ditetapkan Peraturan Daerah mengenai Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan paparan dalam latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Permasalahan-permasalahan apakah yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar terkait Perusahaan Daerah Apotek Sukowati?
2. Mengapa diperlukan peraturan tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar?
3. Landasan dan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis apakah yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati?

4. Apa sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendapatkan gambaran yang sejelas-jelasnya tentang permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Karanganyar terkait dengan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.
2. Untuk mengetahui alasan diperlukannya peraturan mengenai Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar
3. Untuk mendapatkan rumusan pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis apakah yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.
4. Untuk mendapatkan rumusan tentang sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.

Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan berguna sebagai acuan dan referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.

D. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Sistematis artinya menggunakan sistem tertentu, metodologis artinya menggunakan metode atau cara tertentu dan konsistensi berarti tidak ada hal yang bertentangan dalam kerangka tertentu³. Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran

³ Abdulkadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, (PT. Citra Aditya Bakti: Bandung : 2004), Hal.2

tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Di samping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Penyusunan naskah akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian pada disiplin ilmu hukum, sehingga metode penyusunannya berbasiskan pada metode penelitian hukum. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Penyusunan naskah akademik ini didasarkan pada penelitian sosio-legal (*socio-legal research*), yakni penelitian yang menggunakan pendekatan interdisipliner. Untuk menjawab permasalahan juga memanfaatkan informasi atau fakta empiris di samping teori sosial untuk memperoleh “konteks sosial”. Penelitian yang demikian diawali dengan melakukan studi dokumen terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Jenis Penelitian

Mengenai jenis penelitian pada kajian naskah akademik ini yaitu menggunakan metode yuridis normatif atau dikenal juga dengan penelitian hukum doktrinal dan yuridis empiris. Definisi penelitian doktrinal dalam pandangan Peter Mahmud Marzuki adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan, menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan⁴. Penelitian hukum normatif atau doktrinal demikian menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui teknik studi kepustakaan. Adapun mengenai pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki yaitu menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dapat dilakukan dengan menelaah

⁴ Pandangan Peter Mahmud Marzuki demikian mengutip pendapat Terry Hutchinson yang mendefinisikan “*doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of the rules goverming a particular legal kategory, analyses the realionship between rules, explain areas of difficullty and, perhaps, predicts future development*” Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2011), hal.32.

seluruh undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Sedangkan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dapat dilakukan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum⁵. Selanjutnya, langkah analisis terhadap penelitian yang memiliki sifat preskriptif dan terapan⁶ demikian dilaksanakan dengan melakukan *content analisis* terhadap beragam bahan hukum, terutama bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang bersifat autoritatif demikian misalnya berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian otentik. Sedangkan bahan hukum sekunder yang menjadi penjelas bahan hukum primer, misalnya berwujud buku teks, jurnal, ensiklopedia, paper hasil penelitian, prosiding hasil pengkajian, dan referensi penunjang lainnya⁷.

Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dengan mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan yang berkaitan dengan permasalahan yang ada⁸

Pada konteks pengumpulan bahan hukum, metode yuridis normatif atau doktrinal demikian dalam pandangan Peter Mahmud Marzuki masih dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focused group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Ragam kegiatan wawancara, diskusi (*focused group discussion*), dan rapat dengar pendapat demikian digolongkan sebagai bahan non-hukum, dalam kaca mata Peter Mahmud Marzuki. Sedangkan jenis penelitian yang juga digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah sosiolegal. Studi sosiolegal muncul di tengah-tengah sejarah yang panjang tentang kelahiran dan perkembangan ilmu-ilmu klasik tentang hukum dalam ruang yang tidak steril dari pengaruh masyarakat, seperti *sociological jurisprudence*, sosiologi hukum, antropologi hukum, dan hukum

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hal.133-178.

⁶ Penelitian hukum ini bersifat preskriptif dan terapan dan bukan bersifat deskriptif. Sebagai ilmu yang bersifat perskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum". Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hal.22.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hal.181.

⁸ Soerjono Soekanto & Sri Mamudja, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Pers: 2001), hal. 13-14

feminis. Studi ini tampil dengan menyediakan berbagai kemungkinan yang luas bagi peneliti hukum. Pendekatan hukum doktriner dan pendekatan hukum empirik dengan berbagai metode 'baru'-nya berada dalam ranah ini⁹. Pada konteks demikian, metode sosiolegal¹⁰ merupakan langkah metodis penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner (jika diperlukan) untuk mendapatkan data faktor non-hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan daerah yang diteliti.

2. Sumber penelitian

Penelitian ini membutuhkan baik data primer yang berasal dari informasi faktual maupun bahan-bahan hukum, baik primer maupun sekunder. Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam penelitian hukum tidak dikenal adanya istilah data. Menurutnya dalam penelitian hukum itu hanya ada bahan hukum, tidak ada data.¹¹ Oleh karena itu bahan hukum yang menjadi materi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan hirarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dari UUD NRI Tahun 1945 (amandemen IV), Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan aturan lain di bawah Undang-Undang hingga Peraturan Daerah. Adapun Bahan Hukum Primer dalam Naskah Akademik ini antara lain Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang

⁹ Sulistyowati Irianto dkk., *Kajian Sosio-Legal, Seri Unsur-unsur Penyusun Negara Hukum*, (Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012), hal.15.

¹⁰ Studi sosio-legal mengembangkan berbagai metode 'baru' hasil perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial, seperti penelitian kualitatif sosio-legal (Ziegert 2005), dan etnografi sosiolegal (Flood 2005). Thomas Scheffer menggunakan teori jaringan aktor untuk menggambarkan kerja para hakim dan pengacara, melalui wacana hukum sejarah mikro (Scheffer 2005). Banakar dan Seneviratne melakukan studi yang berfokus pada penggunaan teks dan analisis diskursus untuk mengkaji bekerjanya ombudsman (Banakar & Travers 2005). Reza Banakar mengembangkan studi kasus untuk meneliti budaya hukum (Banakar 2005). Sally Merry, dalam suatu tulisan yang indah menceritakan tentang etnografi persidangan internasional, yang menempatkan persoalan keadilan sosial, dan hak asasi manusia dan perempuan, dipromosikan dalam agenda pembahasan berbagai traktat, dokumen kebijakan dan deklarasi, yang menghasilkan apa yang disebutnya sebagai transnational consensus building (Merry 2005), Sulistyowati Irianto dkk., *Ibid*, hal.6-7.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana: 2005), hal. 139.

Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu bahan hukum diperoleh dari buku teks, jurnal baik nasional maupun internasional, doktrin para ahli, surat kabar, berita internet, laporan keuangan, laporan auditor independen dan rumusan pendapat para ahli.

Selain menggunakan bahan hukum tersebut di atas, untuk mempertajam analisis peneliti juga menggunakan dan melengkapi data secara empiris, yaitu berupa informasi yang terkait dengan Penyelenggaraan Apotek. Oleh karena itu, informan dalam penelitian ini antara lain :

- a. Aparatur Sipil Negara di lingkungan Dinas Perekonomian Kabupaten Karanganyar.
- b. *Stakeholder* terkait.
- c. PD Apotek Sukowati.

Berkaitan dengan pengambilan data dengan wawancara, penulis juga memilih informan dengan cara *sampling*. Adapun teknik *sampling* yang digunakan untuk menentukan informan penelitian adalah *purposive sampling* yaitu penentuan *sampling* bertujuan, yang dalam hal ini sudah ditentukan siapa saja yang dijadikan *sample* atau informan yang berkompeten untuk menjawab permasalahan penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode penelitian yang digunakan dalam menyusun naskah akademik dimaksud, merupakan langkah untuk melakukan eksplorasi bahan hukum dan realitas sosial yang akan diakomodasikan dalam produk hukum peraturan daerah nantinya.

a. Studi Dokumentasi

Penelitian untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan dengan studi dokumentasi, khususnya peraturan perundang-undangan, kebijakan internal yang berkaitan dengan pembubaran Apotek, laporan keuangan dan laporan audit independen.

b. Wawancara

Untuk memperkaya bahan kajian dalam penyusunan Naskah Akademik, maka dilakukan juga Teknik wawancara dalam pengumpulan data. Adapun metode wawancara yang digunakan adalah:

- 1) metode *depth interview* atau wawancara mendalam secara intensif untuk mengumpulkan data yang berkaitan rumusan masalah.
- 2) wawancara juga dilakukan dengan menggunakan petunjuk wawancara (*guided interview*) sebagai petunjuk atau pedoman dalam melakukan wawancara.
- 3) wawancara dilakukan terhadap beberapa aparat pemerintah yang terkait dengan penyelenggaraan usaha Apotek di Kabupaten Karanganyar.

4. Analisis Data

Analisis data penelitian dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan¹² atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pula pendapat ahli. Dalam naskah akademik ini juga dilakukan proses *Focus Group Discussion* dan wawancara untuk memperkaya data.

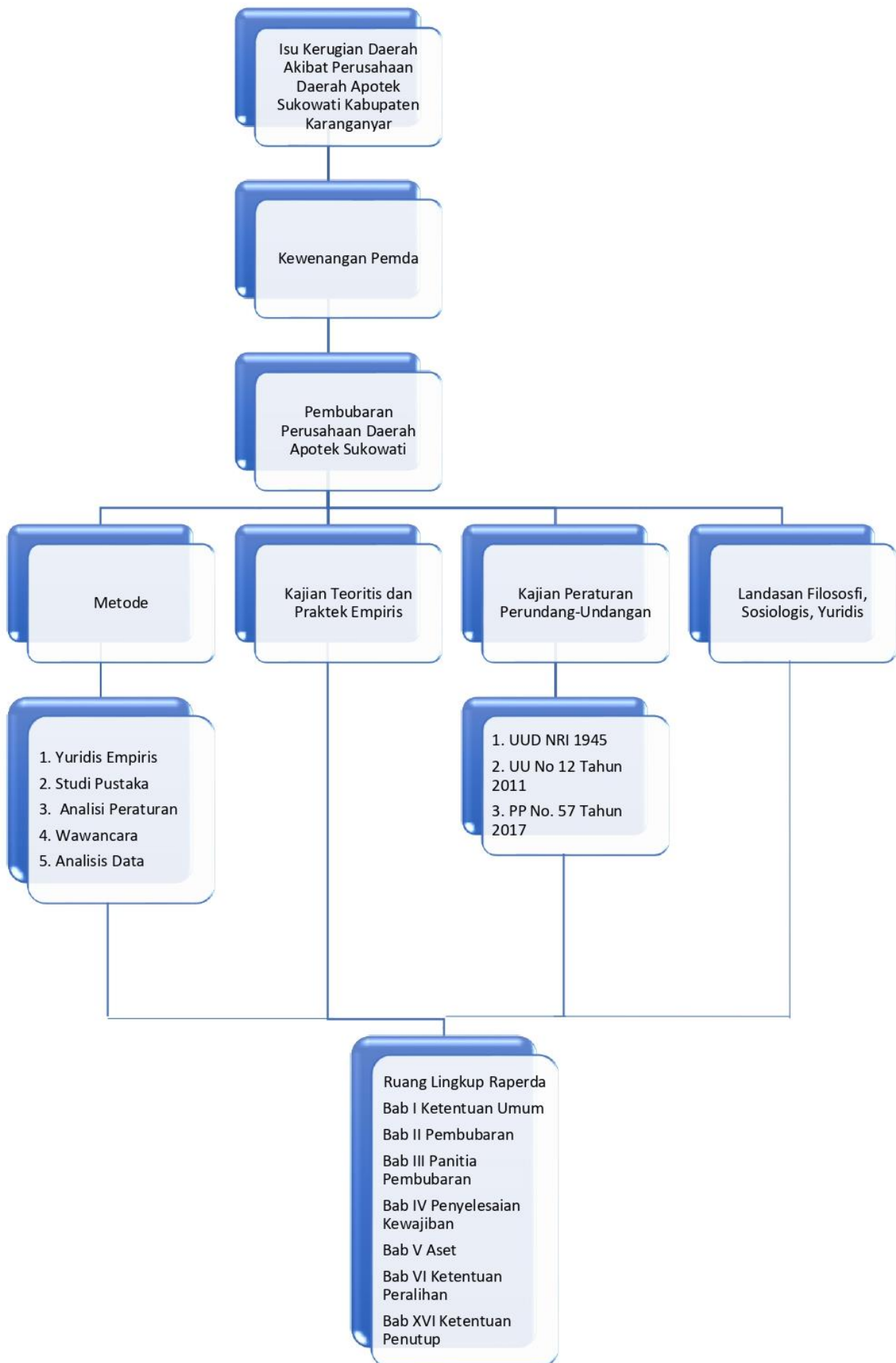
Data berupa informasi faktual dianalisis secara kualitatif, sedangkan bahan hukum dianalisis secara deduktif. Deduktif dalam hal ini berdasarkan konsep silogisme dan interpretasi (*hermeneutika*) hukum. Dengan analisis tersebut ditemukan norma hukum atau asas hukum atau argumentasi hukum terhadap permasalahan yang diajukan.

Kedua teknik tersebut digunakan untuk menganalisis urgensi peraturan daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar, yang selanjutnya digunakan sebagai dasar penyusunan Raperda Kabupaten Karanganyar tentang pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hal.90.

5. Kerangka Pikir Penyusunan NA

Bagan 1. Kerangka Pikir Penyusunan NA



BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Pemerintahan Daerah

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah mengatur secara jelas tentang hubungan wewenang dan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

- a) Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah
- b) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut¹³. Namun, berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa secara garis besar hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras, dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan Undang-Undang¹⁴.

Pengertian antara pemerintah dengan pemerintahan sangatlah berbeda, pemerintah merupakan sebuah kelompok yang terdiri dari individu-individu yang bertanggung jawab terhadap penggunaan kekuasaan (*exercising power*), dengan kata lain pemerintah adalah sebuah organisasi yang berwenang membentuk sebuah kebijakan terkait penerapan hukum dan undang-undang di wilayah kekuasaannya. Pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang

¹³ Iqbal, Muhamad Iqbal, Susanto Susanto, and Moh Sutoro. (2019). "Functionalization of E-Court System in Eradicating Judicial Corruption at The Level of Administrative Management." *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol.19 (No.2), hlm. 370-388

¹⁴ Muhammad Fauzan. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, hlm.4

menyangkut kekuasaan paksaannya¹⁵. Sedangkan pemerintahan adalah tata cara pemerintah mengendalikan kewenangannya dalam bidang ekonomi, politik, administrasi yang berguna untuk menyelenggarakan urusan yang bertujuan menyejahterakan masyarakat.¹⁶

Definisi Pemerintahan Daerah menurut C.F Strong adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok¹⁷. Sehingga dalam suatu negara terdapat sistem pemerintahan daerah yang mana dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan pada kewenangan daerah tersebut.¹⁸ Pengaturan terkait pemerintah daerah telah ditegaskan dalam konstitusi, yaitu berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

Konsekuensi dari pasal tersebut maka diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan

¹⁵ Inu Kencana Syafii, *Pengantar ilmu pemerintahan*, (Jakarta: Refika Aditama:2010), hal.11.

¹⁶ Agus Riwanto. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. (Sukoharjo : Oase Pustaka : 2018), hal.9.

¹⁷ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*. (Bandung : Nusamedia: 2012), hal.28.

¹⁸ HAW. Widjaja. *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*. (Jakarta: Rajawali Pers: 2003), hal.9.

pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang mana urusan ini diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi :

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan

r. kearsipan.

Kemudian untuk Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi :

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota dengan kekuasaan pemerintahan sendiri atau Pemerintah Daerah. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 18 UUD NRI 1945 yang harus menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggara kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya yang dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Konsekuensi logisnya, seluruh sistem penyelenggaraan ketatanegaraan harus berdasarkan konstitusi.¹⁹ Penyelenggaraan negara yang didelegasikan kepada organ-organ Pemerintah Daerah harus berjalan sesuai dengan koridor hukum yang ditentukan oleh konstitusi. Dalam negara hukum, negara melalui konstitusi mengakui dan melindungi hak asasi setiap warga negara. Meneruskan akan hak tersebut Pemerintah Daerah memiliki wewenang menjamin hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, kesetaraan, keadilan gender, penegakan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia. Hukum memiliki peran sebagai sarana yang mengatur kehidupan baik individu maupun kelompok masyarakat dan lembaga negara/pemerintahan.²⁰

Banyak isu hukum menarik dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang terkait dengan pemerintahan daerah, salah satunya adalah adalah perihal kewenangan. Pasal 174 menambahkan satu aturan soal hubungan pemerintah pusat dan daerah. Pasal ini mengatur kewenangan pemerintah daerah sebagai bagian dari kewenangan presiden,

¹⁹ Bachtar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, (Jakarta : Raih Asa Sukses : 2015), hal.32.

²⁰ Irianto A. Baso Ence, *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Alumnus : 2008), hal.41.

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, kewenangan menteri, kepala lembaga, atau pemerintah daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang untuk menjalankan atau membentuk peraturan perundang-undangan harus dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan Presiden”.²¹ Pasal 176 UU *a quo* juga mengubah sejumlah kewenangan pemda. Misalnya, kewenangan mengenai perizinan pada Pasal 350 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal 350 ayat (1) UU Pemda menyebutkan bahwa pemda wajib memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²²

2. Kebijakan Otonomi Daerah

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah sejak tahun 2001 membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan itu adalah pemberian wewenang yang lebih luas dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan. Seiring dengan bertambah luasnya kewenangan ini, maka aparat birokrasi pemerintahan di daerah dapat mengelola dan menyelenggaraan pelayanan publik dengan lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Menurut Mahfud M.D.²³, hubungan kekuasaan (*gezagsverbaouning*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menunjukkan sifat yang vertikal. Suatu kekuasaan sama dengan hak untuk mengambil tindakan yang wajib ditaati. Pemahaman kekuasaan dapat dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu aspek formil dan aspek materiil.²⁴ Dari aspek formil, kekuasaan adalah jawaban atas pertanyaan tentang siapa dan organ mana yang berhak mengambil tindakan serta syarat-syarat apa yang harus dipenuhi agar kekuasaan itu sah. Jika dilihat dari aspek materiil, maka tindakan kekuasaan merupakan jawaban pertanyaan tentang bagaimana sifat-sifat tindakan itu, apakah mengatur, mengurus, atau mengadili. Dari sudut ini dapat dipahami bahwa urusan merupakan bentuk tindakan kekuasaan dari aspek materiil, sedangkan untuk menjalankan urusan ini, pelaku harus mempunyai kewenangan untuk bertindak.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau

²¹ Pasal 174 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

²² Kasim, J., Sadikin, A., Pulungan, D., Rakhmatika, D., Agustiar, A., & Agustine, C. N. (2020). Kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditinjau dari pasal 176 angka 9 UU No. 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja. *Jurnal lex specialis*, Vol.1 (No.2), hlm.307-312

²³ Mahfud M.D, op cit, hal. 92.

²⁴ Ateng Syafrudin. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Tarsito, (Bandung : Tarsito : 1976), hal. 22-23.

kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.²⁵ Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu: (a) sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas otonomi; dan (b) sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.

Dalam tataran teoretis, bagaimana otonomi diberikan dan bagai-mana batas cakupannya, para ahli mengidentifikasikannya ke dalam tiga ajaran yaitu formil, materiil, dan nyata (riil). Keseluruhan ajaran itu menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam sistem otonomi formil, pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang. Basis ajaran ini adalah tidak ada perbedaan sifat urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Menurut Tresna, sistem ini memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri.²⁶ Jadi, titik berat sistem otonomi formil adalah pertimbangan daya guna dan hasil guna pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab.²⁷ Sistem otonomi materiil memuat secara rinci pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Basis ajaran ini adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jadi, urusan-urusan pemerintahan itu dianggap dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.²⁸

Sementara itu, sistem otonomi riil dianggap sebagai kompromi antara kedua sistem terdahulu.²⁹ Dalam sistem ini, penyerahan urusan kepada daerah otonom didasarkan kepada faktor-faktor riil. Di samping itu, sifat kompromistis nampak bahwa sistem ini mengutamakan sistem otonomi formil karena mengandung gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian bagi daerah, sedangkan sistem otonomi materiil nampak

²⁵ Ibid, hal.24.

²⁶ Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, (Jakarta : Pradnya Paramita : 1977), hal.32-36.

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, (Bandung : Alumni : 2002), hal.18.

²⁸ Moh. Mahfud, op cit., hal. 97.

²⁹ Tresna,., Op.cit, hal.34.

dengan adanya urusan pangkal yang diserahkan dan dikembangkan kepada daerah.³⁰

Selanjutnya perlu dikemukakan, bahwa bidang-bidang kewenangan yang dimiliki baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah meliputi empat bidang, yaitu (a) Pengaturan; (b) Pengurusan; (c) Pembinaan; dan (d) Pengawasan. Bidang kewenangan pengaturan mencakup kewenangan untuk membuat aturan, pedoman, norma, maupun standar. Pemerintah pusat membuat pengaturan hal-hal yang bersifat nasional maupun internasional. Propinsi memiliki kewenangan pengaturan yang bersifat regional, sedangkan kabupaten/kota memiliki pengaturan yang bersifat lokal. Bidang pengurusan dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat, propinsi, maupun kabupaten/kota. Bidang kewenangan pembinaan mencakup upaya-upaya pemberdayaan institusi pemerintah, non-pemerintah maupun masyarakat agar menjadi makin mandiri. Sedangkan kewenangan pengawasan mencakup tindakan untuk menegakkan aturan, norma, serta standar yang telah disepakati.

3. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian integral dari kerangka hukum (*legal framework*) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Istilah “peraturan perundang-undangan” mencakup substansi arti kata “*legislation*” sebagai produk “*state legislature*” yang di Indonesia berwujud undang-undang dan peraturan daerah serta “*regulation*” yang memiliki padanan makna sebagai peraturan pelaksana. Karakter norma hukum yang termuat dalam peraturan perundang-undangan adalah “*algemene strekking*”³¹ (bersifat umum) yang mengatur hubungan antara rakyat dengan institusi pemerintahan.³² Sebagaimana dikemukakan oleh J.H.A. Logemann; F.R. Bohtlink yang menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan itu *berlaku umum* berarti:

³⁰ Manan, Bagir, *Pemerintah Daerah Bagian I*, Penataran Administrative and Organization Planning, (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada : 1989), hal.33.

³¹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.116. A. Hamid S. Attamimi, “UUD NRI 1945-Tap MPR-Undang-undang” dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hal.123. Henry Campbell Black, “Council,” *Black’s Law Dictionary* (St. Paul, MN: West Publishing,1990), VI, p. 347

³²Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.116. A. Hamid S. Attamimi, “UUD NRI 1945-Tap MPR-Undang-undang” dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hal.123. Henry Campbell Black, ...*loc.cit.*

- a. “umum” itu dapat berhubungan dengan lingkup ruang berlakunya (*ruimtelijk geldingsgebied, ruimtegebied*) dalam arti berlaku di mana-mana;
- b. “umum” itu dapat berhubungan dengan lingkup waktu (*tijdsgebied*) dalam arti berlaku terus menerus tanpa maksud terlebih dahulu akan mengubah atau menariknya;
- c. “umum” itu berhubungan dengan subyek hukum yang terkena norma hukum tersebut, yakni tidak boleh bersifat individual, tetapi berlaku untuk semua orang;
- d. “umum” itu akhirnya berhubungan dengan fakta hukum (*rechtsfeit*) dari hukum tersebut harus merupakan fakta yang selalu dan di mana-mana dapat terulang.³³

Sifat umum peraturan perundang-undangan tidak hanya menyangkut subyek hukum yang dikenai pengaturan yang memang berwatak non-individual, tetapi juga berkenaan dengan lingkup: *ruang, waktu* dan *fakta* hukumnya. Hal ini berarti bahwa aturan hukum yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah ataupun *keputusan* (misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur maupun Keputusan Bupati/Walikota) dapat dikategorisasikan sebagai peraturan perundang-undangan³⁴ apabila norma hukumnya berada dalam tataran “*regeling*” dan bukannya “*beschikking*”.³⁵ Dalam konteks sekarang Keputusan Presiden yang dahulu bisa berlaku umum sudah diganti dengan Peraturan Presiden, sedang Kepres adalah bersifat khusus dan individual. Demikian pula dengan Keputusan kepala daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) yang berlaku umum saat ini dituangkan dengan Peraturan Kepala Daerah, sedang untuk mengatur hal-hal yang bersifat khusus dan individual tetap dituangkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah.

Adapun mengenai Peraturan Daerah di Indonesia secara hirarkhis menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur menurut UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, yang kemudian dijabarkan lagi dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan

³³A. Hamid S. Attamimi, *UUD NRI 1945-Tap MPR ... op.cit.*, hal.135.

³⁴Sri Soemantri Martosoewignyo, *Ketetapan (MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remadja Karya: 1985), hal. xi dan hal. 306.

³⁵H.D. van Wijk en Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, (Culemborg: Uitgeverij Lemma B.V., 1988), hal. 207-235.

Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menempatkan UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan. Memasukkan UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR ke dalam peraturan perundang-undangan secara teoretis-konseptual tidaklah tepat. UUD NRI 1945 telah diakui sebagai “*hukum dasar*” yang memuat “*norma dasar*” dan Ketetapan MPR mempunyai kekuatan hukum berderajat “*aturan dasar*”, sehingga secara yuridis teoretik-konseptual dipahami bahwa keduanya bukanlah peraturan perundang-undangan. Mengklasifikasi UUD NRI 1945 dan Ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan adalah salah, namun, menempatkan keduanya di atas undang-undang adalah benar.³⁶ Pandangan teoretik tersebut menjadi tidak banyak berlaku dalam praktek karena tidak memiliki dasar hukum positif.

Mencermati tata urutan perundangan pada UUD NRI 1945, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 maupun Pasal 7 ayat (1)³⁷ UU Nomor 12 tahun 2011, serta konsep dasar “*norma hukum negara*”, bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia tercermin dalam tataran aturan hukum berupa:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- c. Peraturan Pemerintah (PP);
- d. Peraturan Presiden (Perpres), dan
- e. Peraturan Daerah Provinsi;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hirarkhi peraturan perundang-undangan tersebut tentu saja sejalan dengan adagium yang populer dalam ilmu hukum: peraturan perundang-undangan yang berderajat lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.³⁸ L.J. van Apeldoorn³⁹ mengatakan: “*Wetten van lagere*

³⁶A. Hamid S. Attamimi, *UUD NRI 1945-Tap MPR ... op.cit.*, hlm. 136. Moh. Tolchah Mansoer, *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang-undang Dasar '45*, (Bandung-Jakarta: Binacipta: 1979), hal.31.

³⁷ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi Pasal 7 ayat (1), jenis hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. c. Undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang. d. Peraturan pemerintah. e. Peraturan presiden. f. Peraturan daerah provinsi. g. Peraturan daerah kabupaten/kota.

³⁸Ilmu hukum menengahkan berbagai adagium untuk menyelesaikan konflik aturan hukum, yaitu: a. *Lex specialis derogat legi generali*; b. *Lex superior derogat legi inferiori*, dan c. *Lex posterior derogat legi priori*. N.E. Algra, A.M. Hol en P. Ippel, *Profiel van het Recht*, Vierde druk, (Deventer: Kluwer, 1999), hlm.241-271. Peter Rijpkema, *Rechtensrecht*, (Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2001), hal. 181-218.

³⁹Terjemahan bebasnya adalah: “Peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila hal itu terjadi, maka peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah harus mengalah terhadap peraturan

orde mogen niet in strijd zijn met wetten van hogere orde. Wanneer dit wel het geval is, wijkt de wet van lagere orde voor die van hogere orde". Paul Scholten juga menegaskan dengan terangnya menyangkut hal ini sebagai pedoman: *"Van logisch standpunt beschouwd vormt de hogere regel de rechtsgrond, vroeger ook wel ratio juris genoemd, waarop de lagere regel steunt"*.⁴⁰

Sebagaimana pengaturan hukum pada umumnya, maka Peraturan Daerah tentang hal tertentu juga merupakan bagian dari norma hukum yang akan berlaku di masyarakat. Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penuangan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realistiknya. Dinyatakan oleh Robert B. Seidman:

"Every rule of law is a norm, as John Austin grasped when he defined law as a 'command'. It is a rule prescribing the behaviour of the role occupants. One can divide all norms between law and custom. By custom I mean any norm which people come to hold or to follow without its having been promulgated by an agency of the state. By 'a law' or 'a rule of law', I mean any norm so promulgated. A custom becomes a law when it is so promulgated. This definition ignores the question, whether a role-occupant has internalized a rule of law. It leaves problematical, whether role performance matches the behaviour prescribed by the rule. 'Phantom' laws-i.e. rules promulgated the state which do not induce the prescribed behaviour-may still appropriately be denoted rules of law".⁴¹

Pada kenyataannya hukum bukanlah sebuah tatanan normatif belaka yang terbebas dari permasalahan praktis. Apalagi dalam pandangan ilmu hukum, hukum juga dapat dianggap sebagai suatu institusi sosial dan berfungsi menjadi mekanisme pengintegrasian. Posisi hukum termasuk peraturan daerah ini nantinya musti juga sebagai institusi sosial yang dapat terlihat dengan baik dalam bagan asupan-luaran yang dibuat oleh Harry C. Bredemeier yang memanfaatkan kerangka besar sistem masyarakat dari teori Talcott Parsons yang menyatakan bahwa terdapat persinggungan

perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi". Sri Soemantri Martosoewignyo, *Ketetapan MPR(S) ... op.cit.*, hal. 57.

⁴⁰*Ibid.* Terjemahan bebasnya adalah: "Dipandang dari sudut logika, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya merupakan dasar hukum (*"ratio juris"*) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah".

⁴¹Robert R Seidman, *The State Law And Development*, (New York: St Martin's Press, 1978), hal. 72.

antara berbagai faktor dalam dimensi hukum yang ternyata tidak “kebal” dari dimensi non hukum.

Deskripsi dari Bredemeier tersebut mampu memberikan pemahaman untuk menunjukkan betapa pekerjaan peraturan daerah serta hasil-hasilnya tidak hanya merupakan urusan hukum, melainkan merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih besar. Mengikuti pemikiran tersebut maka pola kerja hukum (Perda) yang dipakai sebagai acuan oleh Bredeimeir adalah yang menempatkan hukum sebagai media pengintegrasikan penting bagi semua kebutuhan sosial. Uraian sebagaimana dikonsepsikan oleh Bredemeier dapat bermanfaat pula bagi upaya untuk melihat pengembangan peraturan daerah (Perda) dan untuk memahami bagaimana kerja hukum sebagai suatu institusi sosial yang acapkali bersentuhan dengan kenyataan.⁴² Oleh karena itulah, ranperda ini jelas memiliki sandaran teoretis-sosiologis untuk dijadikan pedoman dalam mengatur pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar.

4. Teori jenjang norma hukum

Berkenaan dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenboutheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar) dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui *Grundnorm* ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhi, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan ‘*pre-supposed*’. Disamping

⁴²*Ibid.*, hal.144.

itu *Grundnorm*/Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua *wajah (das Doppelte Rechtsanlit)*. Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai *individual norm*.

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.⁴³

Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu *Grundnorm*. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (*efficaces*) secara minimum.

⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, (Yogyakarta : Kanisius : 2002), hal. 28-29.

Sesuai dengan *Stufenboutheorie* Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan UU Nomor 10 Tahun 2004, sebagaimana kemudian diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, maka perundang-undangan Republik Indonesia memiliki kedudukan yang herarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya. Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

5. Tinjauan umum tentang aset daerah, perekonomian dan penghasilan daerah

Aset didefinisikan menjadi sumber daya atau kekayaan yang dimiliki pada suatu entitas/ perusahaan/ organisasi.⁴⁴ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa setiap provinsi, kabupaten, dan kota yang berada di Indonesia diharuskan mengatur dan mengurus segala urusan yang berhubungan dengan pemerintahannya sendiri. Salah dari beberapa wewenang yang dimiliki ialah mengelola aset daerah masing-masing secara efektif dan efisien berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik. Pengelolaan aset daerah dapat dilakukan secara transparansi, akuntabilitas, demokratisasi, dan sinkronisasi berdasarkan pernyataan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah yang berfungsi untuk melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara melalui pembangunan nasional.⁴⁵ Dikeluarkannya undang-undang ini memberikan konsekuensi logis bagi masing-masing daerah untuk bertanggung jawab atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efisien dan efektif, khususnya dalam peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat.⁴⁶ Berhubungan dengan hal tersebut, diperlukan adanya langkah nyata yang sistematis dan menyeluruh dalam pengelolaan

⁴⁴ Asset, P., dan Milik, B., *Optimalisasi Penggunaan Teknologi Informasi Dalam Penatausahaan Aset/ Barang Milik Daerah*, vol. 10 (2), *Jurnal ASET (Akuntansi Riset)*, 2018, hlm. 190.

⁴⁵ Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. (Bandung : Alumni : 1989), hal. 14.

⁴⁶ Aira, Aras. *Peran manajemen aset dalam pembangunan daerah*, vol. 17.1, Kutubkhanah 17. 1, 2015, hal.21-39.

dan pemanfaatan aset daerah pada masa mendatang. Salah satu bentuk penerapan menurut pengelolaan aset yaitu inventarisasi, yang seharusnya dilaksanakan secara baik dan benar, kemudian adanya suatu sistem yang bisa mengendalikan secara terintegrasi pengelolaan aset di suatu daerah. Aset/Barang Milik daerah (BMD) adalah suatu faktor terpenting yang diperlukan pada suatu perusahaan maupun pemerintahan terhadap kelangsungan operasional perusahaan dan pemerintahan itu sendiri yang terdiri dari barang bergerak dan barang yang tidak bergerak dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah. Prinsip profesional dan modern dengan mengedepankan *good governance* dalam mengelola aset daerah yang diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan keuangan negara dari masyarakat. Pengelolaan aset daerah merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, tetapi belum banyak Pemerintah Daerah yang mampu mengelola aset-aset daerahnya dengan baik, hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor meliputi kurangnya pemahaman terkait dengan manajemen aset daerah sehingga banyak di antara daerah-daerah yang meminta bantuan pihak ketiga atau konsultan manajemen aset.⁴⁷

Pemberian otonomi dan tanggung jawab yang lebih besar dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pada prinsipnya dimaksudkan untuk membantu pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya. Pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk memandirikan daerah agar mampu membiayai keuangannya. Menurut prinsip otonomi daerah penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah secara bertahap akan semakin dilimpahkan pada daerah. Dengan semakin besarnya kewenangan pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah maka peranan keuangan pemerintah daerah akan semakin penting karena daerah dituntut untuk dapat lebih aktif lagi dalam memobilisasi dananya sendiri.⁴⁸ Keuangan daerah adalah rangkaian dari keseluruhan tatanan, perangkat, kelembagaan dan kebijaksanaan penganggaran daerah yang meliputi Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber-sumber pendapatan daerah dibedakan atas penerimaan dari daerah dan penerimaan pembangunan, dan urusan kas dan perhitungan. Anggaran Belanja Daerah terdiri atas pengeluaran rutin

⁴⁷ Noviawati, Evi, *Optimalisasi Pengelolaan Aset Daerah Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Vol 4 No 1, Jurnal Galuh Justisi, 2016, hal.50.

⁴⁸ Fadly, Faishal, *Adakah Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pendapat Daerah*, Vol. 16, no. 2, Jurnal Ilmu Ekonomi, 2016, hal. 63.

dan pengeluaran pembangunan. Keuangan merupakan taraf dasar yang dapat dijadikan indikator untuk mengukur seberapa kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri secara nyata.

Menurut Mardiasmo Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Di dalam Pasal 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan.⁴⁹ Pemerintah Daerah harus dapat meningkatkan PAD tanpa harus melanggar norma-norma dengan cara mengoptimalkan potensi yang ada. Optimalisasi PAD dari sisi penerimaan hendaknya diikuti dengan pengelolaan penggunaan anggaran dari sisi pengeluaran dan dikelola dengan baik dengan prinsip *value for money* serta dilakukan secara komprehensif dengan berbagai strategi sesuai dengan kaidah pengelolaan keuangan daerah dan keuangan negara, dengan peningkatan prosedur pengendalian dari *intern* pemerintah daerah agar terpenuhi prinsip *stewardship* dan *accountability*.⁵⁰ Sebagai gambaran, realisasi pendapatan daerah Kabupaten Karanganyar tahun 2018 mengalami kenaikan sebesar 1,47 persen dibandingkan tahun 2017. Realisasi pendapatan daerah tahun 2018 mencapai 97,71 persen. Dari tiga komponen pendapatan, yang paling besar adalah realisasi lain-lain pendapatan yang sah.

6. Perusahaan Daerah berupa Apotek

a. Definisi Perusahaan Daerah

Perusahaan Daerah adalah sebuah badan usaha dengan sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah.⁵¹ Sumber lain menyebutkan Perusahaan Daerah adalah semua badan usaha yang didirikan berdasarkan Undang-Undang ini, yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain atau berdasarkan Undang-Undang.⁵²

⁴⁹ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta : Penerbit Andi : 2002), hal.132.

⁵⁰ Kindangen, Paulus dkk, *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Sulawesi Utara*, Vol.19, No.3, Jurnal Pembangunan Ekonomi dan Keuangan Daerah, 2018, hal.105.

⁵¹ Abid Muhtarom. *Analisis Pendapatan Asli Daerah Sektor Perusahaan Daerah di Kabupaten Lamongan*. Vol. 8, No 1, Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan, 2016, hal.64. 5

⁵² *Ibid*

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sudah tidak relevan dan kurang mampu mengakomodasi penyelenggaraan BUMD serta tidak dapat menjawab dinamika manajemen perusahaan yang menyangkut berbagi aspek antara lain personil kelembagaan, tata kerja yang tidak dapat mengemban fungsi dan perannya dalam mendukung fungsi perusahaan sebagai kontributor PAD.

Pasal 334 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa perusahaan umum daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi saham. Dalam hal perusahaan umum daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, maka perusahaan umum daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan daerah. Hal tersebut selaras dengan yang tercantum dalam Pasal 331 ayat (3) bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Baik badan usaha milik daerah yang berbentuk perseroan daerah, maupun badan usaha milik daerah berbentuk perusahaan umum daerah, pengelolaannya paling sedikit harus memenuhi beberapa unsur, yang terdiri dari :

- 1) tata cara penyertaan modal;
- 2) organ dan kepegawaian;
- 3) tata cara evaluasi;
- 4) tata kelola perusahaan yang baik;
- 5) perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- 6) kerjasama;
- 7) penggunaan laba;
- 8) penugasan pemerintah daerah;
- 9) pinjaman;
- 10) satuan pengawas intern,
- 11) komite audit, dan komite lainnya;
- 12) penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- 13) perubahan bentuk hukum;
- 14) kepailitan; dan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah mengatur mengenai kewenangan dan posisi kepala daerah atas Badan Usaha Milik Daerah yang diatur pada bab kedua. Kepala daerah berposisi sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang

dipisahkan. Bentuk pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam kebijakan Badan Usaha Milik Daerah yaitu penyertaan modal, subsidi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah. Peran kepala daerah tersebut berlaku pada Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk perusahaan umum daerah dengan kedudukannya sebagai pemilik modal, sedangkan pada perusahaan perseroan daerah berkedudukan sebagai pemegang saham. Karena posisinya sebagai pemilik modal, maka kepala atau pemegang saham, maka kepala daerah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan, yang sewaktu-waktu dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut dapat dalam hal perubahan anggaran dasar; pengalihan aset tetap; kerja sama; investasi dan pembiayaan termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal, penyertaan modal pemerintah daerah yang bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham; pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas, komisaris, dan direksi; penghasilan dewan pengawas, komisaris dan direksi; penetapan penggunaan laba; pengesahan laporan tahunan; penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran Badan Usaha Milik Daerah; dan jaminan aset berjumlah lebih dari 50% dari jumlah kekayaan bersih Badan Usaha Milik Daerah dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.⁵³

Menurut Elita Dewi mengenai perusahaan daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat: Memberi jasa, Menyelenggarakan kemanfaatan umum, Memupuk pendapatan⁵⁴
- 2) Tujuan perusahaan daerah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur.
- 3) Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.

⁵³ Lihat dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

⁵⁴ *Ibid*

- 4) Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Menurut Hessel Nogi S.T menyatakan bahwa “Perusahaan daerah adalah suatu badan yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah, di mana tujuan utama perusahaan daerah bukan pada keuntungan, akan tetapi justru memberikan jasa dan menyelenggarakan jasa umum serta mengembangkan perekonomian daerah, sehingga dengan demikian perusahaan daerah mempunyai fungsi ganda yang harus menjamin keseimbangan antara fungsi sosial dan fungsi ekonomis.”⁵⁵

Perusahaan Daerah dapat berupa badan usaha yang layak untuk melaksanakan pengelolaan pasar dengan manajemen yang tepat dan profesional, mengingat perkembangan pasar dari tahun ke tahun. Sehingga, perusahaan daerah dapat menjadi wadah bagi masyarakat untuk menjadi penambahan pendapatan daerah.

Perusahaan Daerah dapat meningkatkan pendapatan daerah yang mana akan mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.⁵⁶ Pendapatan daerah dapat mempengaruhi pelayanan kepada masyarakat salah satunya pembuatan usaha apotek sebagai perusahaan daerah. Selanjutnya untuk mendalami mengenai apotek, kita harus mengetahui pengertian mengenai apotek tersebut. Pembahasan mengenai apotek berdasarkan katalog Kabupaten Karanganyar Tahun 2022, menyatakan bahwa apotek adalah suatu tempat yang digunakan untuk melakukan pekerjaan kefarmasian, dan penyaluran penjualan obat atau bahan farmasi dan perbekalan kesehatan lainnya kepada masyarakat yang dikelola oleh tenaga apoteker.

Definisi Apotek menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Apotek, Apotek adalah sarana pelayanan kefarmasian tempat dilakukan praktek kefarmasian oleh Apoteker. Pelayanan kefarmasian adalah suatu pelayanan langsung dan bertanggungjawab kepada pasien yang berkaitan dalam kesediaan farmasi dengan maksud mencapai hasil yang pasti untuk meningkatkan mutu

⁵⁵ Edie Sugiarto. *Analisis kontribusi perusahaan daerah pasar terhadap peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Lamongan*. Volume I No.03, Jurnal Penelitian Ilmu Manajemen, 2016, hal. 168.

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

kehidupan pasien. Berdasarkan petunjuk teknis pedoman pelayanan farmasi tahun 2019, pelayanan kefarmasian yang diselenggarakan oleh apotek haruslah mampu menjamin ketersediaan obat yang aman, bermutu dan berkhasiat.

Pendirian Apotek berkaitan erat dengan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan yang dimaksud diselenggarakan dan diatur oleh Pemerintah agar tiap warga negara mendapatkan hak yang sama tanpa adanya diskriminasi, adil, dan merata atas pelayanan kesehatan dengan tujuan dapat mewujudkan tingkat kesehatan masyarakat yang optimal. Hal ini sejalan dengan Pasal 34 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menyebutkan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.⁵⁷

Salah satu fasilitas kesehatan adalah apotek, pengertian dari apotek yaitu fasilitas kesehatan yang memenuhi kebutuhan masyarakat akan obat, bahan obat, serta alat kesehatan. Dengan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan kesehatan maka kebutuhan apotek juga bertambah sehingga masyarakat dapat dengan mudah mengakses apotek untuk pemenuhan kesehatan pribadi dan keluarganya. Para pelaku usaha, baik perorangan atau non- perseorangan, tertarik dalam menunjang dan mendukung program Pemerintah tersebut dengan berinvestasi di bidang usaha apotek. Pada dasarnya apotek memiliki dua fungsi, yaitu sebagai usaha pelayanan kesehatan dan menjalankan usaha.⁵⁸

Persyaratan pendirian Apotek telah diatur di dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017, yang meliputi lokasi, bangunan, sarana dan prasarana, peralatan, dan ketenagaan. Perizinan dalam pendirian apotek yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Apotek telah disebutkan bahwa setiap pendirian apotek harus memiliki SIA (Surat Izin Apotek) dari Menteri Kesehatan.⁵⁹ Kemudian Menteri Kesehatan melimpahkan kewenangan pemberian izin kepada pemerintah daerah kabupaten atau

⁵⁷ Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

⁵⁸ Yosi, Gusti. Djuariah. *Bentuk badan usaha apotek ditinjau dari hukum perusahaan*, vol.12, No. 2, Hukum Responsif-Jurnal UGJ, hal.82.

⁵⁹ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Apotek

kota. SIA (Surat Izin Apotek) yang diberikan berlaku selama 5 tahun dan dapat diperpanjang selama Apotek memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Pendirian Apotek terlebih dahulu mengurus perizinan usaha terintegrasi yang dilakukan secara elektronik melalui OSS (*Online Single Submission*). OSS merupakan perizinan berusaha yang diterbitkan oleh lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur maupun bupati atau walikota kepada pelaku usaha. Apoteker paling lama 6 (enam) hari kerja sejak menerima permohonan dan dinyatakan telah memenuhi kelengkapan dokumen administratif kemudian pemerintah daerah kabupaten atau kota menugaskan tim pemeriksa untuk dapat melakukan pemeriksaan setempat terhadap kesiapan apotek dengan menggunakan formulir 2. Tim pemeriksa harus melibatkan unsur dinas kesehatan kabupaten atau kota yang terdiri dari tenaga kefarmasian dan tenaga lainnya yang menangani bidang sarana dan prasarana. Waktu paling lama 6 (enam) hari kerja sejak tim pemeriksa ditugaskan, tim pemeriksa harus melaporkan hasil pemeriksaan setempat yang dilengkapi dengan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) kepada pemerintah daerah kabupaten atau kota dengan formulir 3. Paling lama dalam waktu 12 (dua belas) hari sejak pemerintah daerah kabupaten atau kota menerima laporan dan dinyatakan memenuhi syarat.

Apabila hasil pemeriksaan dinyatakan masih belum memenuhi syarat, pemerintah daerah kabupaten atau kota harus mengeluarkan surat penundaan paling lama dalam waktu 12 (dua belas) hari kerja dengan menggunakan formulir 5. Permohonan yang dinyatakan belum memenuhi persyaratan paling lambat dalam waktu 1 (satu) bulan sejak surat penundaan diterima. Apabila pemohon tidak dapat memenuhi kelengkapan persyaratan, maka pemerintah daerah kabupaten atau kota mengeluarkan surat penolakan dengan menggunakan formulir 6, maka apabila dalam menerbitkan SIA (Surat Izin Apotek) melebihi jangka waktu Apoteker pemohon dapat menyelenggarakan apotek dengan menggunakan BAP sebagai pengganti SIA (Surat Izin Apotek). Dalam hal pemerintah daerah menerbitkan SIA (Surat Izin Apotek) maka penerbitannya bersama dengan penerbitan Nomor Surat Izin Praktek Apoteker (SIPA) untuk Apoteker pemegang SIA (Surat Izin Apotek) dan masa berlaku SIA (Surat Izin Apotek) mengikuti masa berlaku Nomor Surat Izin Praktek Apoteker (SIPA).

Apotek tidak hanya sebagai tempat praktek kefarmasian saja seperti peracikan obat atau pelayanan resep, tetapi juga sebagai tempat distribusi sediaan farmasi dan alat kesehatan seperti penjualan obat-obatan dan alat kesehatan ke masyarakat bahkan ke instansi seperti puskesmas atau rumah sakit. Tidak dipungkiri, bahwa dengan melakukan distribusi dan penjualan sediaan farmasi tersebut bertujuan untuk mendapatkan keuntungan/laba demi kelangsungan operasional apotek yang bersangkutan. Di sisi lain, para pelaku usaha yang menginvestasikan uangnya di bidang usaha apotek, tentu bertujuan untuk memperoleh manfaat atau keuntungan, sehingga uang investasi tersebut haruslah dikelola dan diolah supaya berkembang dan menguntungkan. Unit-unit apotek yang ada di daerah bekerjasama dengan BPJS, fasilitasnya memiliki layanan obat-obatan baik reguler maupun Resep Rujuk Balik peserta JKN (Kerjasama BPJS Kesehatan).

Apotek yang baik adalah apotek yang memiliki manajemen apotek yang baik pula. Seperti halnya pada kegiatan manajemen perusahaan/organisasi pada umumnya, manajemen apotek adalah segala upaya kegiatan yang dilakukan oleh seorang manajer atau apoteker pengelola apotek (bertindak sebagai manajer) memenuhi tugas dan fungsi apotek meliputi⁶⁰ :

1) Perencanaan (*Planning*).

Unsur yang paling penting dalam proses manajemen adalah perencanaan. Tanpa perencanaan usaha, kegiatan apotek tidak memiliki arah dan tujuan. Perencanaan mengharuskan seorang apoteker mawas diri pada kekuatan dan kelemahan apotek saat ini.

2) Pengorganisasian (*Organizing*)

Setelah tujuan ditetapkan, dan sumber daya apotek digambarkan dengan akurat, keduanya harus disusun dengan cara tertentu. Biasanya, hal ini dilakukan dengan mengidentifikasi semua tugas yang harus dilakukan dalam apotek, dan kemudian mengelompokkan mereka dalam beberapa cara yang masuk akal. Kunci keberhasilan adalah memisahkan atau membagi tugas yang dilaksanakan se jelas mungkin, menetapkan pegawai untuk mengelola dan melaksanakan tugas-tugas tersebut, dan kemudian memberikan mereka beban tanggung jawab untuk menyelesaikan tugas secara efisien.

⁶⁰ Kurniawan. *Manajemen Apotek*. https://www.academia.edu/9702253/Manajemen_Apotek. Diakses pada 28 September 2022 pukul 19.05 WIB.

3) Penyusunan atau Pengkoordinasian Pegawai (*Staffing*)

Penyusunan pegawai melibatkan penentuan sumber daya manusia yang dibutuhkan bagi apotek, mengidentifikasi kemungkinan sumber daya karyawan, seleksi pelamar, dan memilih satu atau lebih yang paling berkualitas. Banyak faktor yang mempengaruhi seberapa baiknya manajer yang mampu menyesuaikan kebutuhan farmasi dengan bakat potensial karyawan. Bahkan proses *staffing* yang paling lengkap pun dapat mengakibatkan kesalahan.

4) Pengarahan (*Directing*)

Directing melibatkan mempertahankan personil atau pegawai dan sumber daya lainnya memusatkan perhatian pada tujuan apotek dan memastikan bahwa mereka dimanfaatkan secara konsisten sesuai kebijakan yang ditetapkan oleh pemilik. *Directing* dilakukan secara terus menerus. Akibatnya, sebagian besar manajer menghabiskan sebagian besar waktu mereka untuk ikut terlibat dalam proses manajemen ini.

5) Pengawasan dan pengendalian (*Controlling*).

Proses manajemen yang paling sering diabaikan adalah mengendalikan atau mengawasi kegiatan klinis dan bisnis. Ada berbagai cara di mana pengendalian dapat dipertahankan selama kegiatan usaha. Sebagian didasarkan secara kuantitatif, seperti ulasan tentang laporan keuangan untuk menentukan apakah pendapatan dan pengeluaran berada dalam batas-batas yang dianggarkan. Cara lainnya yang lebih kualitatif, seperti mengevaluasi tingkat kepuasan pasien dan kinerja karyawan. Pertimbangan yang paling penting dalam proses kontrol untuk memantau kemajuan apotek sebagaimana pergerakannya melalui tahun anggaran.

Pelayanan kefarmasian merupakan salah satu pilar dari 3 tiga pilar pelayanan kesehatan, yaitu pelayanan medik, pelayanan keperawatan dan pelayanan kefarmasian, sehingga pelayanan kefarmasian yang efektif dan efisien sangat diperlukan dalam peningkatan akses dan mutu pelayanan kesehatan. Pelayanan kefarmasian mencakup empat elemen yaitu promosi kesehatan dan pencegahan penyakit untuk mencapai tujuan di bidang kesehatan, suplai dan penggunaan obat, advokasi dan/atau suplai obat untuk pengobatan sendiri (self care), serta peningkatan penggunaan obat yang rasional. Standar pelayanan kefarmasian adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman bagi tenaga kefarmasian dalam menyelenggarakan pelayanan kefarmasian. Pelayanan kefarmasian adalah suatu pelayanan langsung dan bertanggung jawab kepada pasien yang

berkaitan dengan sediaan farmasi dengan maksud mencapai hasil yang pasti untuk meningkatkan mutu kehidupan pasien (Depkes RI, 2016).⁶¹ Pengaturan standar pelayanan kefarmasian di apotek bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan kefarmasian, menjamin kepastian hukum bagi tenaga kefarmasian, dan melindungi pasien dan masyarakat dari penggunaan obat yang tidak rasional, dalam rangka keselamatan pasien (patient safety). Penyelenggaraan standar pelayanan kefarmasian di apotek harus didukung oleh ketersediaan sumber daya kefarmasian yang berorientasi kepada keselamatan pasien (Depkes RI, 2016).

Sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Apotek harus dikelola oleh seorang Apoteker yang profesional. Dalam pengelolaan Apotek, Apoteker senantiasa harus memiliki kemampuan menyediakan dan memberikan pelayanan yang baik, mengambil keputusan yang tepat, kemampuan berkomunikasi antar profesi, menempatkan diri sebagai pimpinan dalam situasi multidisipliner, kemampuan mengelola SDM secara efektif, selalu belajar sepanjang karier, dan membantu memberi pendidikan dan memberi peluang untuk meningkatkan pengetahuan.⁶²

b. Pertanggungjawaban Apotek

Tanggung jawab Apotek yang berkaitan dengan pemberian obat, maupun pendirian usaha itu meliputi sebagai berikut: Apabila ada laporan dari konsumen atas ketidakpuasan pelayanan harus dilihat terlebih dahulu siapa yang berhak bertanggung jawab karena antara apoteker pengelola apotek dengan pemilik sarana apotek kedudukannya di dalam apotek berbeda.

Apabila terjadi beberapa pelanggaran yang harus dijadikan atau sebagai tanggung jawab apotek dan mempengaruhi keberlangsungan masyarakat. Pembuatan Apotek sebagai perusahaan daerah ini memerlukan Anggaran daerah yang mana apabila terjadi pelanggaran dalam pembentukan apotek tersebut, otomatis akan mempengaruhi pemasukan daerah.

⁶¹ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Apotek

⁶² Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1027/MENKES/SK/IX/2004 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Apotek, hlm.3

Tanggung Jawab Apoteker dalam Menjalankan Pharmaceutical Care antara lain menetapkan kebutuhan terapi obat pasien sepanjang waktu, yang artinya (1) semua kebutuhan terapi obat pasien digunakan sewajarnya dalam segala kondisi, (2) Terapi obat oleh pasien adalah yang paling efektif, (3) Terapi obat yang diterima oleh pasien adalah yang paling aman, dan (4) pasien sanggup dan mau untuk menjalankan medikasi. Selain itu juga tanggung jawab apoteker termasuk dalam menjalankan identifikasi, resolusi, dan pencegahan kesalahan terapi obat (drug therapy problems).

Praktisi *pharmaceutical care* bertanggung jawab untuk memantau kondisi pasien untuk memastikan bahwa pengobatan mencapai hasil yang diinginkan. Mereka juga bertanggung jawab dalam menyelesaikan perawatan setiap pasien yang menguntungkan pasien, mengurangi kasalahan dan jujur, adil dan etis. Asuhan Kefarmasian juga digunakansSebagai Pedoman Good Pharmacy Practice (GPP). Good Pharmacy Practice (GPP) atau Cara Pelayanan Kefarmasian yang Baik (CPFB) adalah cara untuk melaksanakan pelayanan kefarmasian yang baik secara komprehensif, berupa panduan 16 yang berisi sejumlah standar bagi para Apoteker dalam menjalankan praktik profesinya di sarana pelayanan kefarmasian. Good Pharmacy Practice (GPP) merupakan praktek kefarmasian yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang menggunakan jasa apoteker untuk memberikan pelayanan yang optimal, asuhan berbasis bukti. Cara Pelayanan Kefarmasian yang Baik (CPFB) atau Good Pharmacy Practice (GPP) adalah suatu pedoman, sebagai perangkat untuk memastikan Apoteker dalam memberikan setiap pelayanan kepada pasien di Apotek, Puskesmas, Klinik maupun Rumah Sakit agar memenuhi standar mutu dan merupakan cara untuk menerapkan Pharmaceutical Care (Asuhan Kefarmasian).

Menurut Sudjaswadi Pelaksanaan konteks Good Pharmacy Practice (GPP) yang berlandaskan konsep asuhan kefarmasian (pharmaceutical care) memerlukan persyaratan-persyaratan sebagai berikut :

- 1) perhatian pertama dan utama seorang apoteker di semua aspek adalah mengenai kesejahteraan pasien.
- 2) inti dari kegiatan farmasi adalah untuk membantu pasien menggunakan obat-obatan terbaik, meliputi persediaan obat dan produk perawatan kesehatan lainnya dengan kualitas terjamin, menyediakan informasi dan saran yang tepat, pemberian obat,

kapas saat membutuhkan obat, dan pemantauan efek penggunaan obat-obatan.

- 3) bahwa bagian integral dari kontribusi apoteker adalah mempromosikan peresepan yang rasional dan ekonomis, termasuk proses dispensing.
- 4) tujuan dari setiap elemen pelayanan kefarmasian relevan dengan pasien, didefinisikan secara jelas dan dikomunikasikan secara efektif pada semua yang terlibat. Kolaborasi multidisiplin antara kesehatan-asuhan secara professional adalah faktor kunci untuk keberhasilan meningkatkan keselamatan pasien.

7. Perizinan Berusaha di Daerah

a. Pendahuluan

Penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah yang cepat, mudah, terintegrasi, dan akuntabel tentunya menjadi harapan semua pihak, khususnya para pelaku usaha. Dengan disahkannya UU Cipta Kerja bukan berarti pemerintah melakukan resentralisasi kewenangan perizinan berusaha dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat.

Penyelenggaraan perizinan berusaha dan pengawasannya tetap dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan pemerintah pusat, sehingga tercipta standar pelayanan yang baik di seluruh wilayah Indonesia.

Penetapan NSPK diatur secara khusus dalam PP Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Daerah. Selain itu, kewenangan perizinan untuk non-perizinan berusaha tetap menjadi wewenang Pemerintah Daerah, sehingga tidak ada perubahan. Bahkan, melalui PP Nomor 6 Tahun 2021 pemerintah juga melakukan penyederhanaan, standarisasi jenis, prosedur berusaha di daerah, dan perizinan berusaha di daerah diberikan batas waktu.

Kemudian, sebagai bentuk upaya percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha, PP ini juga mengatur mengenai penerapan pelayanan Perizinan Berusaha terintegrasi secara elektronik. Sebagai bentuk gambaran umum, PP Nomor 6 Tahun 2021 mengatur mengenai:

- 1) Kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha;
- 2) Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;

- 3) Pelaksanaan perizinan berusaha di daerah;
- 4) Penyusunan Perda dan Perkada;
- 5) Pelaporan;
- 6) Pembinaan dan pengawasan;
- 7) Pendanaan; dan
- 8) Sanksi administratif.

b. Pelaksanaan Perizinan Berusaha

Menurut PP Nomor 6 Tahun 2021 ini, Pelaku Usaha melakukan pendaftaran untuk kegiatan berusaha dengan menginput data melalui sistem *Online Single Submission* (OSS). Jika data yang dimasukkan sudah lengkap, maka OSS akan menerbitkan Nomor Induk Berusaha (NIB).

Dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat 17 PP Nomor 6 Tahun 2021, bahwa NIB adalah bukti registrasi/pendaftaran Pelaku Usaha untuk melakukan kegiatan usaha dan sebagai identitas bagi Pelaku Usaha dalam pelaksanaan kegiatan usahanya.

Pelaku Usaha, menurut PP Nomor 6 Tahun 2021, dapat dibagi menjadi dua, yaitu usaha industri dan usaha jasa. PP Nomor 6 Tahun 2021 juga mengatur tentang usaha yang dilakukan tersebut melalui tiga tahapan, yaitu persiapan, operasional, dan komersial.

c. *Online Single Submission* berikan kemudahan

Online Single Submission atau OSS merupakan sistem Layanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PBTSE). Kehadirannya untuk melayani perizinan berusaha yang diajukan oleh masyarakat yang dilakukan pada system Perizinan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Selain melalui PTSP, masyarakat juga dapat mengakses Sistem OSS secara daring di manapun dan kapan pun.

Sistem OSS dibangun dengan tujuan untuk mempercepat peningkatan penanaman modal dan berusaha, dengan cara menerapkan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik. Tak hanya perusahaan besar, OSS juga bisa digunakan oleh seluruh jenis usaha baik usaha industri maupun jasa, termasuk para pelaku *startup* dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM).

Kehadiran PP Nomor 6 Tahun 2021 juga turut mempengaruhi sistem OSS, salah satunya adalah perubahan terkait konsep perizinan berbasis risiko. Dengan konsep ini, kemudahan berusaha dapat dinikmati oleh

semua kalangan masyarakat, terutama untuk para pelaku startup dan UMKM.

PP Nomor 6 Tahun 2021 ini mengubah sistem perizinan di OSS dengan berbasis pada tingkatan risiko yang dibagi atas empat tingkat risiko, yaitu:

1. Tingkat risiko rendah. Pada tingkatan ini, Pelaku Usaha wajib mengurus NIB sebagai perizinan berusaha berlaku untuk menjalankan kegiatannya, baik tahap persiapan, operasional dan komersial. Di bagian ini, Pelaku Usaha wajib menerapkan standar kesehatan, keselamatan, keamanan dan lingkungan sebagaimana yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai NSPK.
2. Tingkat menengah rendah. Pada tingkatan ini, Pelaku Usaha wajib memiliki NIB dan Sertifikat Standar (SS) sebagai perizinan berusaha berlaku untuk tahap persiapan, operasional dan komersial. Sertifikat Standar ini berupa pernyataan Pelaku Usaha yang menyatakan kesanggupannya untuk mengelola lingkungan hidup berupa Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL) dengan template yang tersedia dalam Sistem OSS.
3. Menengah tinggi. Sama halnya dengan menengah rendah, pada tingkatan ini Pelaku Usaha juga wajib memiliki NIB dan Sertifikat Standar sebagai perizinan berusaha berlaku untuk tahap persiapan, operasional dan komersial. Perbedaannya dengan menengah rendah, menengah tinggi harus dilakukan verifikasi oleh Unit PTSP.
4. Tingkat risiko tinggi. Pada tingkatan ini, NIB hanya berlaku untuk tahap persiapan. Setelah lolos verifikasi, Pelaku Usaha harus memenuhi semua persyaratan berdasarkan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) untuk penerbitan Izin, contohnya termasuk Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup. Kemudian, NIB dan Izin dapat digunakan untuk tahap operasional dan komersial.

Selain itu, dengan PP Nomor 6 Tahun 2021 ini penerbitan perizinan berusaha diberikan kemudahan Perizinan didasarkan tingkat risiko usaha yang terintegrasi pusat dan daerah melalui OSS RBA, yang

diklaim dapat memberikan kepastian mendapatkan Perizinan Berusaha berdasarkan NSPK, dan mampu menghilangkan ego sektoral.

8. Likuidasi Perusahaan Daerah

Untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut diperlukan sumber keuangan yang memberikan cukup kemampuan dan kekuatan kepada daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut daerah membangun badan usahanya sendiri, sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Pemda, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah mendefinisikan tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur. Namun setelah tidak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tidak ada lagi Undang-Undang yang mengatur lebih spesifik tentang Perusahaan Daerah, sehingga Undang-Undang ini masih digunakan sebagai dasar pembentukan perusahaan daerah.

Istilah Badan Usaha Milik Negara (BUMD) muncul ketika dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, dalam Peraturan Menteri ini diatur bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah atau Perseroan Terbatas. Keberadaan BUMD dapat menjadi harapan Pemerintah Daerah dalam menunjang perekonomian daerah. Selain itu, bagian laba BUMD dapat juga digunakan dalam menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Secara umum, dalam ketentuan Pasal 331 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pembentukan BUMD dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah, yang berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah.

Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi

daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, serta;

c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Secara teoretis, menurut Rustian Kamaluddin sebagaimana dikutip oleh Ronny Sautma Hotma Bako, pembentukan Badan Usaha Milik Daerah diharapkan dapat melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum, dan meningkatkan penghasilan pemerintah daerah⁶³.

Badan Usaha Milik Daerah dapat diderivasikan beberapa karakteristik Badan Usaha Milik Daerah, yaitu merupakan badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah, status kepemilikan yang dapat dimiliki oleh satu pemerintah daerah, lebih dari satu pemerintah daerah, satu pemerintah daerah dengan bukan daerah, atau lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan bukan daerah. Badan Usaha Milik Daerah bukan merupakan bagian dari organisasi perangkat daerah. Struktur dan kedudukan organisasi Badan Usaha Milik Daerah berdiri sendiri dengan dikelola menggunakan kelaziman dalam dunia usaha. Adapun seluruh kekayaan atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dalam proses keberjalanan BUMD dapat mengalami suatu masa pailit yang mana dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa setiap permohonan pernyataan pailit harus diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi daerah tempat kedudukan hukum debitor.

Pembubaran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pemerintah Daerah selaku pemegang saham atas BUMD, mempunyai hak dan kewenangan untuk melakukan pembubaran BUMD jika dirasa BUMD yang dimiliki oleh pemerintah daerah itu tidak mampu berkembang dan bersaing, maka dengan mendasarkan pada peraturan daerah, pemerintah daerah dapat membubarkan BUMD tersebut.

Pembubaran Perumda ditetapkan dengan peraturan daerah, sehingga kekayaannya dikembalikan kepada daerah, sedangkan pembubaran BUMN ditetapkan dengan peraturan pemerintah, dan jika tidak ditetapkan lain dalam peraturan pemerintah sisa hasil likuidasi atau

⁶³ Ronny Sautma Hotam Bako, "Permasalahan Hukum Atas Bentuk Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah" artikel dalam Jurnal Kajian, Vol. 15, No. 4, Desember 2010, hlm. 753

pembubaran BUMN disetorkan langsung ke kas negara. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, Pembubaran BUMD ditetapkan dengan Perda. Fungsi BUMD yang dibubarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Kekayaan daerah hasil pembubaran BUMD dikembalikan kepada Daerah. Pasal 125 Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi BUMD.⁶⁴

Badan Usaha Milik Daerah tersebut, dapat diderivasikan beberapa karakteristik Badan Usaha Milik Daerah, yaitu merupakan badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah, status kepemilikan yang dapat dimiliki oleh satu pemerintah daerah, lebih dari satu pemerintah daerah, satu pemerintah daerah dengan bukan daerah, atau lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan bukan daerah. Badan Usaha Milik Daerah bukan merupakan bagian dari organisasi perangkat daerah. Struktur dan kedudukan organisasi Badan Usaha Milik Daerah berdiri sendiri dengan dikelola menggunakan kelaziman dalam dunia usaha. Adapun seluruh kekayaan atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan

Tahap pembubaran Perusahaan Daerah, Pembubaran BUMD yang dilakukan dengan peraturan daerah berlaku setelah peraturan daerah itu disahkan :

1. Pembubaran Perusahaan daerah dan penunjukan likuidatur ditetapkan dengan Peraturan Daerah dari daerah yang mendirikan perusahaan dan berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan
2. Semua kekayaan perusahaan daerah setelah diadakan likuidasi dibagi menurut perimbangan nilai nominal saham-saham.
3. Pertanggung Jawaban likuidasi oleh likuidasi diatur dilakukan kepala pemerintahan daerah yang mendirikan perusahaan daerah.
4. Dalam hal likuidasi, daerah yang termaksud dalam ayat 1 bertanggung jawab atas kerugian pihak ke 3 apabila kerugian disebabkan karena neraca perhitungan laba-rugi yang telah disahkan dan menggambarkan keadaan perusahaan yang

⁶⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

sebenarnya, pemberesan atas harta BUMD yang dibubarkan menurut perimbangan.

9. Ikhtisar Kebijakan Akuntansi Penting

a. Dasar Penyusunan & Penyajian Laporan Keuangan

Perusahaan telah menerapkan SAK ETAP untuk penyusunan laporan keuangan per 31 Desember 2021 dan 2020 Laporan arus kas menyajikan informasi perubahan historis atas kas dan setara kas entitas, yang menunjukkan secara terpisah perubahan yang terjadi selama satu periode dari aktivitas operasi, investasi dan pendanaan. Investasi umumnya diklasifikasikan sebagai setara kas hanya jika akan segera jatuh tempo dalam waktu 3 bulan atau kurang sejak tanggal perolehan. Cerukan bank pada umumnya termasuk aktivitas pendanaan - sejenis dengan pinjaman. Namun, jika cerukan bank dapat ditarik sewaktu-waktu dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pengelolaan kas entitas, maka cerukan tersebut termasuk kas dan setara kas.

b. Mata Uang Pelaporan, Transaksi dan Saldo Dalam Mata Uang Asing

Mata uang pelaporan yang digunakan oleh entitas adalah mata uang Rupiah. Mata uang Rupiah digunakan karena memenuhi indikator sebagai mata uang fungsional, yaitu indikator arus kas, indikator harga jual dan indikator biaya. Pembukuan perusahaan diselenggarakan dalam mata Uang Rupiah. Sedangkan transaksi dalam mata uang asing dijabarkan ke dalam Rupiah dengan kurs tunai (spot rate) pada saat terjadinya transaksi. Tanggal transaksi adalah tanggal dimana transaksi pertama kali memenuhi syarat pengakuan sesuai dengan SAK ETAP.

Pada tanggal pelaporan, saldo aset dan kewajiban moneter dalam mata uang asing dijabarkan kedalam Rupiah dengan menggunakan kurs yang berlaku pada tanggal tersebut. Keuntungan atau kerugian selisih yang timbul di bebaskan atau dikreditkan pada laporan laba (rugi) tahun berjalan.

c. Transaksi dengan Pihak-pihak yang Mempunyai Hubungan Istimewa

Perusahaan melakukan transaksi dengan pihak-pihak tertentu sebagai transaksi hubungan istimewa sebagaimana diatur SAK ETAP Bab 28, "Pengungkapan pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa". Transaksi dan saldo perusahaan terhadap pihak

hubungan entitas diungkapkan yang meliputi jumlah-jumlah transaksi, saldo termasuk syarat dan kondisi serta sifat pembayaran dan rincian jaminan yang diberikan atau diterima, peniyisihan kerugian piutang tidak tertagih terkait jumlah saldo piutang, dan beban yang diakui dalam periode yang berkaitan dengan piutang ragu ragu yang jatuh tempo dari pihak hubungan istimewa. Hubungan entitas anak dan induk diungkapkan baik ada atau tidak terdapat transaksi antar pihak hubungan istimewa Kompensasi personil manajemen kunci harus diungkapkan secara total.

Suatu pihak mempunyai hubungan istimewa dengan entitas jika :

- 1) Secara langsung atau tidak langsung melalui satu atau lebih perantara pihak tersebut:
 - a) Mengendalikan, dikendalikan oleh, atau berada dibawah pengendalian bersama dengan entitas (termasuk entitas induk, entitas anak, dan fellow subsidiaries);
 - b) Memiliki kepemilikan di entitas yang memberikan pengaruh signifikan atas entitas; atau
 - c) Memiliki pengendalian bersama atas entitas.
- 2) Pihak tersebut adalah entitas esosiasi dari entitas
- 3) Pihak tersebut adalah joint ventures dimana entitas tersebut merupakan venture;
- 4) Pihak tersebut adalah personil manajemen kunci entitas atau entitas induknya;

Pihak tersebut adalah keluarga dekat dari setiap orang yang diuraikan dalam (1) atau (4);

- 5) Pihak tersebut adalah entitas yang dikendalikan, dikendalikan bersama atau dipengaruhi secara signifikan oleh, atau memiliki hak suara secara signifikan, secara langsung atau tidak langsung, setiap orang yang diuraikan dalam (4) atau (5); atau
- 6) Pihak tersebut adalah program imbalan pascakerja untuk imbalan pekerja entitas, atau setiap entitas yang mempunyai hubungan

d. Kas & Setara Kas

Kas dan setara kas mencakup kas, simpanan yang sewaktu-waktu bisa dicairkan dan investasi likuid jangka pendek lainnya dengan waktu jatuh tempo tiga bulan atau kurang. Kas dan deposito

berjangka yang dibatasi penggunaannya, disajikan "Kas dan deposito berjangka yang dibatasi penggunaannya"

e. Piutang Usaha

Piutang terdiri dari piutang usaha dan piutang lain-lain. Piutang usaha disajikan sebesar jumlah neto dan Perusahaan tidak membentuk penyisihan piutang tak tertagih berdasarkan review individual masing-masing saldo piutang pada akhir tahun.

f. Persediaan

Persediaan dinilai berdasarkan harga perolehan dengan menggunakan metode rata-rata (average). Pencatatan persediaan dilakukan dengan metode fisik (physic method). Perusahaan melakukan stock opname setiap 1 (satu) bulan sekali.

g. Hak Guna Tanah & Bangunan

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Karanganyar Nomor 539/99/Th.1985 Tentang penunjukan Penggunaan Tanah dan Gedung untuk usaha Apotek Sukowati Kabupaten Daerah Tingkat II Karanganyar, sehingga Perusahaan Daerah Apotek "Sukowati" dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah dan bangunan yang berada di atasnya untuk kepentingan operasional perusahaan hingga batas waktu yang tidak ditentukan. Penilaian Hak Guna Tanah & Bangunan berdasarkan estimasi NJOP tahun 2012 dikalikan prosentase atas keseluruhan tanah yang dipergunakan untuk Kantor Dinas Kesehatan dan Puskesmas Kabupaten Karanganyar. Hak Guna Tanah & Bangunan tersebut tidak diamortisasi.

h. Aset Tetap

Aset tetap disajikan sebesar harga perolehan setelah dikurangi akumulasi penyusutan dan penurunan nilai. Tarif penyusutan aset tetap dihitung dengan menggunakan metode garis lurus (straight line method) berdasarkan taksiran masa manfaat ekonomis aset tetap dengan rincian sebagai berikut:

Jenis Aset Tetap	Umur Ekonomis
Gedung & Peralatan	120 s.d. 348 Bulan
Inventaris	24 Bulan

Biaya pemeliharaan dan perbaikan dibebankan pada laporan rugi-laba tahun berjalan, sedangkan perbaikan, pemugaran,

perluasan dan penambahan dalam jumlah besar, dan beban bunga selama masa konstruksi, yang menambah masa manfaat dan jumlahnya material dikapitalisasikan. Aset tetap yang sudah tidak dipergunakan atau yang dijual, dikeluarkan dari kelompok Aset tetap dan laba atau rugi yang diperoleh/diderita dilaporkan dalam laporan rugi-laba pada tahun yang bersangkutan.

i. Hutang Usaha

Hutang usaha adalah kewajiban yang harus dibayar perusahaan kepada pihak ketiga atas kegiatan usaha perusahaan. Hutang usaha di sajikan berdasarkan nilai realisasi bersih.

j. Hutang Bank

Hutang bank adalah pendanaan/pinjaman yang diperoleh dari bank untuk menjalankan kegiatan usaha perusahaan baik itu pinjaman berupa jangka pendek. Hutang bank disajikan berdasarkan nilai realisasi bersih.

k. Perpajakan

Perusahaan mengakui kewajiban atas seluruh pajak penghasilan periode berjalan. Hutang Pajak merupakan pajak penghasilan badan yang harus dibayarkan Perusahaan Daerah (PD) Apotek "Sukowati" yang sudah dibebankan pada periode berjalan. Perhitungan Pajak Penghasilan menggunakan tarif final sebesar 0,5% dari omset kotor.

l. Imbalan Pasca Kerja

Manajemen belum melakukan perhitungan dan mengakui kewajiban imbalan pasca kerja yang berdasarkan ketentuan Standar Akuntansi Keuangan Entitas Tanpa Akuntabilitas Publik (SAK ETAP) Bab 23 tentang imbalan kerja, setiap badan usaha (koperasi) wajib memperhitungkan Imbalan Pasca Kerja (Pesangon dan Pensiun) untuk karyawannya sesuai dengan Kesepakatan Kerja Bersama dan sesuai dengan Undang-Undang Tenaga Kerja No. 13 Tahun 2003.

m. Pendapatan dan Beban

Pendapatan dan beban diakui dengan menggunakan metode cash basis, yaitu Pendapatan diakui pada saat penyerahan barang dan jasa atau penerimaan tunai. Sedangkan biaya diakui pada saat terjadinya biaya sesuai dengan periode manfaat dari pembiayaan tersebut.

n. Alokasi Laba

Ayat (1) : Laba Bersih Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang telah disahkan oleh Bupati setelah dipotong Pajak, Pembagiannya ditetapkan sebagai berikut :

- a. Bagian Laba Pemerintah Daerah 40% (empat puluh persen);
- b. Cadangan Umum 20% (dua puluh persen)
- c. Cadangan Tujuan 20% (dua puluh persen)
- d. Dana Kesejahteraan 10% (sepuluh persen)
- e. Jasa Produksi 10% (sepuluh persen)

Ayat (2) : Bagian Laba Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a Pasal ini dianggarkan dalam ayat Penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran Berikutnya.

Ayat (3) : Dana Kesejahteraan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf d Pasal ini antara lain untuk dana pensiun Pegawai Perusahaan Daerah Apotek Sukowati serta untuk keperluan sejenis.

Ayat (4) : Penggunaan jasa produksi sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf e Pasal ini ditetapkan oleh Direktur dengan persetujuan Bupati atas pertimbangan Badan Pengawas.

B. Kajian Terhadap Asas Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

1. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang secara teoretik meliputi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat formal dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat materiil.⁶⁵ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat formal dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

⁶⁵A. Hamid S. Attamimi; "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", *Disertasi*, (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hal. 345-346. I.C. Van Der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan, (Direktorat Jenderal Peraturan Perundangan-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005), hal. 238-309.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah, asas-asas tersebut diatur dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), dengan sebutan “asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik”, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas-asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni: materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

1. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
2. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Kebangsaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
6. Bhinneka Tunggal Ika bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku,

dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

7. Keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
10. Keseimbangan; keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Mengenai asas-asas materiil yang lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan tertentu dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (2) UU Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang dimaksud dengan asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing antara lain:

- a. dalam Hukum Pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dan
- b. dalam Hukum Perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

2. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pendapat dan pemikiran ahli

Secara konseptual asas tersebut berkembang lebih jauh dari sekadar deretan yang sederhana seperti yang diatur dalam Undang-undang. Perkembangan konseptual tersebut antara lain berkenaan dengan hal-hal

apa saja yang menjadi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat diikuti dalam rangka pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Karanganyar yang mengatur tentang pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati. Mengikuti pemikiran Baron de Montesquieu, C.K. Allen, Lon L. Fuller, Jeremy Bentham, Van der Vlies, P. Nicolai dan A. Hamid S. Attamimi, dapat dikemukakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah:

1. asas tujuan yang jelas (*“het beginselen van de duidelijke doelstelling”*)
2. asas kebutuhan adanya pengaturan yang bersifat umum (*“het noodzakelijkheidsbeginsel”*)
3. asas institusi dan substansi yang tepat (*het beginselen van het juiste orgaan en substantie”*)
4. asas dapat diimplementasikan (*“het beginsel van de uitvoerbaarheid”*)
5. asas diumumkan dan mudah dikenali (*“het beginsel van de publicatie en kenbaarheid”*)
6. asas perumusan yang ringkas dan padat (*“irredudency principle”*)
7. asas penggunaan istilah yang mudah dimengerti dan sistematis (*“het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek”*)
8. asas konsensus dan konsistensi (*“het beginsel van de consensus en consistentie”*)
9. asas tidak saling bertentangan (*“noncontradiction”/“non controversy principle”*)
10. asas kepastian hukum (*“het rechtszekerheidsbeginsel”*)
11. asas tidak berlaku surut (*“non retroactive legislation principle”*), serta
12. asas menjangkau masa depan (prediktabilitas atau *“rule prospective principle”*).⁶⁶

Kedua belas asas tersebut merupakan “pedoman” (*“richtlijn”*) bagi setiap langkah dan upaya pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah. Dengan berpedoman pada asas-asas tersebut, diharapkan bahwa peraturan daerah mengenai pembubaran

⁶⁶C.K. Allen, *Law in The Making*, (London: Oxford University Press, 1961), hal. 467-468. Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven and London: YaleUniversity Press, 1973), hal. 39. P. Nicolai, *Beginselen van Behoorlijk Bestuur*, (Deventer: Kluwer, 1990), hal. 187. W.G. van der Velden, *De Ontwikkeling van de Wetgevingswetenschap*, (Lelystad: Koninklijke Vermande B.V., 1988), hal. 118-119. J.J. Oostenbrink, “Rechtsvorming door Rechtshandhaving” dalam P. de Haan, *Rechtsvorming in de Sociale Rechtsstaat*, (Deventer: Kluwer, 1989), hal. 51-55. H.J. van Eikema Hommes, *De Elementaire Grondbegrippen der Rechtswetenschap*, (Deventer: Kluwer, 1972), hal. 355-360. I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1991), hal. 150-180. Semua ini sudah terdapat dalam kajian yang dikembangkan dalam Suparto Wijoyo, *Refleksi Matarantai Pengaturan Hukum ...* Semua ini menandakan bahwa secara konseptual masalah asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dan harus diperhatikan oleh para pembuat peraturan.

Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar memiliki kualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan yang baik (*behoorlijke wetgeving/regelgeving*).

Berdasarkan ketentuan di atas, yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*), harus diperhatikan asas-asas penting yang menyertainya, diantaranya adalah asas harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum, dalam arti bahwa sebuah produk perundang-undangan, termasuk Perda, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Suatu Perda harus sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang di atasnya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sejajar (harmonis). Hirarkhi atau penjenjangan tersebut berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar. Apabila terdapat perbedaan substansi dan penormaan antara Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka ketentuan dalam peraturan daerah harus disesuaikan atau diharmonisasikan/ disinkronisasikan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Lebih lanjut van der Vlies menjelaskan bahwa selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus yang berlaku bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. I.C. Van der Vlies dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en begin-selen van behoorlijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas (*beginssel van duidelijke doelstelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste orgaan*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginssel*);
4. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginssel van uitvoerbaarheid*);
5. asas konsensus (*het beginssel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;

2. asas tentang dapat dikenali;
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. asas kepastian hukum;
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Dalam konteks keindonesiaan, Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
3. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - a. asas tujuan yang jelas;
 - b. asas perlunya pengaturan;
 - c. asas organ/ lembaga yang tepat; asas materi muatan yang tepat;

- d. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - e. asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
- a. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - b. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum;
 - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.

Berdasarkan amanat pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945, memajukan kesejahteraan umum merupakan tugas konstitusional bagi seluruh masyarakat, bangsa, dan negara. Dalam turut serta memajukan kesejahteraan umum tersebut, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai suatu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan berperan sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian daerah dan nasional, di samping BUMN, usaha swasta, dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan perekonomian, BUMD, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. Dalam sistem perekonomian daerah dan nasional, BUMD ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Dalam era otonomi daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMD juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksanaan pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi.

Peran serta BUMD dalam perekonomian masyarakat serta perekonomian daerah di Kabupaten Karanganyar seharusnya sesuai dengan tujuan dari pendirian BUMD yang telah dijabarkan diatas. Namun, pada prakteknya tidak semua BUMD yang ada di Kabupaten Karanganyar dapat memberikan kontribusi yang maksimal dalam perekonomian daerah, tidak jarang BUMD tersebut malah memberikan kerugian yang harus dialami oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini yang dimaksud adanya BUMD yang memberikan

kerugian pada pemerintah daerah Kabupaten Karanganyar khususnya pada bidang ekonomi, yakni PD. Apotek Sukowati. Tindak lanjut dari adanya permasalahan ini berupa adanya pembubaran yang didasarkan pada laporan audit.

Pada awal berdirinya PD. Apotek Sukowati memiliki tujuan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat melalui obat-obatan, barang-barang farmasi dan jasa penunjang kesehatan lainnya. Sedangkan tugasnya yaitu menyelenggarakan otonomi daerah dibidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi dan jasa penunjang kesehatan lainnya. Untuk melenggarakan tugas-tugas tersebut, PD. Apotek Sukowati melakukan usaha-usaha penjualan obat-obatan, jasa farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya, yang meliputi peracikan, pengubah berilah (signa), pencampuran, penjualan obat dan bahan obat, penyaluran perbekalan farmasi dan jasa penunjang kesehatan lainnya.

Dalam menjalankan kegiatan usahanya, Perusahaan Daerah Apotek Sukowati memiliki legalitas usaha sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah (Perda) Nomor 28 Tahun 2001 Tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
2. Surat Keputusan Izin Apotek Sukowati Nomor : 503/11/BPPT/IV/2013 tanggal 15 April 2013 yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Pemerintah Kabupaten Karanganyar dan berlaku sampai dengan 15 April 2018.
3. Tanda Daftar Perusahaan (TDP) Perusahaan Perorangan (PO) Nomor 113454712238 tanggal 23 Mei 2003 yang diterbitkan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dan berlaku sampai dengan tanggal 22 Mei 2008.
4. Surat izin Usaha Perdagangan (SIUP) Nomor : 503/341/11.34/SIUP-PMK/V/2013 tanggal 23 Mei 2003 yang diterbitkan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Pemerintah Kabupaten Karanganyar dan berlaku sampai dengan tanggal 22 Mei 2008
5. Surat Izin Praktek Apoteker (SIPA) Nomor : 19811114/SIPA_33.13/2012/2076 tanggal 1 November 2012 yang diterbitkan oleh Dinas Kesehatan Pemerintah Kabupaten Karanganyar, dan berlaku sampai dengan 14 November 2016.
6. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) No.01.140.214.6-528.000.

PD. Apotek Sukowati merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya. Pada awal berdirinya PD. Apotek Sukowati mencatatkan modal dasar sebesar Rp 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah), dan modal disetor sebesar Rp 393.414.000,00 (tiga ratus sembilan puluh tiga juta empat ratus empat belas ribu rupiah). Dari modal dasar yang ditetapkan sebesar Rp. 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah), telah ditempatkan dan ditempatkan penuh sebesar Rp. 1.093.414.000,00 (satu milyar sembilan puluh tiga juta empat ratus empat belas ribu rupiah), yang terdiri dari: Modal awal Tahun 2001 sebesar Rp 393.414.000,00; penyertaan modal kedua pada tahun 2006 sebesar Rp 200.000.000,00; dan penambahan penyertaan modal kedua tahun 2018 sebesar Rp 500.000.000,00.

Menurut laporan keuangan PD. Apotek Sukowati per 31 Juli 2022 terdapat sejumlah aset perusahaan berupa aset bangunan, dan aset inventaris. Pada aset bangunan terdiri dari renovasi bangunan dan interior yang keduanya diperoleh pada tahun 2019 dengan nilai sebesar Rp 299.954.676,00 dengan nilai buku di bulan Juli 2022 sebesar Rp 308.703.354,00. Sedangkan untuk aset inventaris terdiri dari beberapa barang berupa: kompor, pemadam kebakaran, meja tulis, meja kenap, meja tamu, kursi, almari kayu, almari besar kaca kayu, almari kecil, almari sorok etalase kayu, rak obat besar kayu kaca, rak etalase tempel, bangku tunggu, bangku resep, meja resep panjang, mesin hitung, mesin ketik, kalkulator, jam tembok, timbangan obat, timbangan baku, sepeda motor, radio tape, TV Berwarna national, kulkas, kompuetr, dispenser, kipas angin, kursi sof ahijau, kipas angin CMC, Komputer dan printer, komputer serta komputer dual core G3220. Secara lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel 3 berikut :

PERUSAHAAN DAERAH APOTIK "SUKOWATI" KABUPATEN KARANGANYAR
 DAFTAR ASET TETAP
 PER 31 JULI 2022
 (Dinyatakan dalam rupiah)

No.	Keterangan	Unit	Tahun Perolehan	Tarif Peny.	Harga Perolehan tahun 2019	Mutasi Tahun 2020		Harga Perolehan Bl. Des 2019	Penyusutan Perbulanan	Akm. Penyusutan Bl. JUNI 2022	Penyusutan Bulan Desember		Akm. Penyusutan Bl. JULI 2022	Nilai Buku Bl. JULI 2022
						Penambahan	Pengurangan				Penambahan	Pengurangan		
A	BANGUNAN													
1	Renovasi Bangunan		Feb-19	5%	211.653.585	-	-	211.653.585	881.890	216.944.925	881.890	-	217.826.815	6.173.230
2	Interior		Feb-19	5%	88.301.091	-	-	88.301.091	367.921	90.508.618	367.921	-	90.876.539	2.575.448
	Jumlah Bangunan				299.954.676	-	-	299.954.676	1.249.811	307.453.543	1.249.811	-	308.703.354	8.748.678
B.	INVENTARIS													
1	Kompor	1	1999	25%	10.000	-	-	10.000	208	9.792	-	-	9.792	208
2	Pemadam Kebakaran	1	2008	25%	20.000	-	-	20.000	417	19.583	-	-	19.583	417
3	oba	6	1968	25%	5.000	-	-	5.000	104	4.896	-	-	4.896	104
4	Meja Kenap	3	1968	25%	6.000	-	-	6.000	125	5.875	-	-	5.875	125
5	Meja Tamu	2	1968	25%	6.000	-	-	6.000	125	5.875	-	-	5.875	125
6	Kursi	7	1968	25%	3.000	-	-	3.000	63	3.000	-	-	3.000	-
7	Almari Kayu	6	1968	25%	7.500	-	-	7.500	156	7.500	-	-	7.500	-
8	Almari Besar Kaca Kayu	2	1968	25%	10.000	-	-	10.000	208	9.792	-	-	9.792	208
9	Almari Kecil	1	1968	25%	5.000	-	-	5.000	104	4.896	-	-	4.896	104
10	Almari Sorok Etalase Kayu	2	1968	25%	5.500	-	-	5.500	115	5.385	-	-	5.385	115
11	Rak Obat Besar Kayu Kaca	2	1968	25%	10.000	-	-	10.000	208	9.792	-	-	9.792	208
12	Rak Etalase Tempel	2	1968	25%	8.000	-	-	8.000	167	7.833	-	-	7.833	167
13	Bangku Tunggu	4	1968	25%	7.000	-	-	7.000	146	6.854	-	-	6.854	146
14	Bangku Resep	4	1997	25%	200.000	-	-	200.000	4.167	195.833	-	-	195.833	4.167
15	Meja Resep Panjang	1	1997	25%	1.500.000	-	-	1.500.000	31.250	1.468.750	-	-	1.468.750	31.250
16	Mesin Hitung	1	1997	25%	75.000	-	-	75.000	1.563	73.438	-	-	73.438	1.563
17	Mesin Ketik	1	1997	25%	259.095	-	-	259.095	5.398	253.697	-	-	253.697	5.398
18	Kalkulator	1	1997	25%	15.000	-	-	15.000	313	14.688	-	-	14.688	313
19	Jam Tembok	3	1998	25%	8.000	-	-	8.000	167	7.833	-	-	7.833	167
20	Timbangan Obat	2	1998	25%	750.000	-	-	750.000	15.625	734.375	-	-	734.375	15.625
21	Timbangan Baku	1	1998	25%	54.000	-	-	54.000	1.125	52.875	-	-	52.875	1.125
22	Sepeda Motor	1	2003	25%	7.890.000	-	-	7.890.000	164.375	7.725.625	-	-	7.725.625	164.375
23	Radio Tape	1	1997	25%	220.000	-	-	220.000	4.583	215.417	-	-	215.417	4.583
24	TV Berwarna Nasional	1	1996	25%	350.000	-	-	350.000	7.292	342.708	-	-	342.708	7.292
25	Kulkas	1	1997	25%	600.000	-	-	600.000	12.500	587.500	-	-	587.500	12.500
26	Komputer	1	2002	25%	4.350.000	-	-	4.350.000	90.625	4.259.375	-	-	4.259.375	90.625
27	Dispenser	1	1997	25%	150.000	-	-	150.000	3.125	146.875	-	-	146.875	3.125
28	Kipas Angin	1	1998	25%	50.000	-	-	50.000	1.042	48.958	-	-	48.958	1.042
29	Kursi Sofa Hijau	4	1998	25%	1.000.000	-	-	1.000.000	20.833	979.167	-	-	979.167	20.833
30	Kipas Angin CMC	1	1998	25%	90.000	-	-	90.000	1.875	88.125	-	-	88.125	1.875
31	Komputer + Printer	1	2012	25%	2.875.000	-	-	2.875.000	59.896	2.815.104	-	-	2.815.104	59.896
32	Komputer	1	2013	25%	2.750.000	-	-	2.750.000	57.292	2.692.708	-	-	2.692.708	57.292
33	Komputer Dual Core G3220	1	2015	25%	4.685.000	-	-	4.685.000	95.571	4.589.429	-	-	4.589.429	95.571
					27.974.095	-	-	27.974.095	580.760	27.393.554	-	-	27.393.554	580.541
	Jumlah Aset Tetap				327.928.771	-	-	327.928.771	1.830.571	334.847.096	1.249.811	-	336.096.908	8.168.137

Tabel 3. Aset PD. Apotek Sukowati per 31 Juli 2022

Saat ini, keberadaan dari PD. Apotek Sukowati sudah tidak sesuai dengan tujuan awal dari pendirian BUMD itu sendiri, yaitu:

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
2. 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
3. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Keberadaan PD. Apotek Sukowati yang memberikan manfaat bagi masyarakat mengalami sejumlah permasalahan, sehingga tidak dapat lagi menjalankan kegiatannya sebagai lembaga intermediasi mikro bagi masyarakat. Permasalahan tersebut dapat diidentifikasi, sebagai berikut:

1. PD. Apotek Sukowati dalam meningkatkan kesehatan masyarakat melalui penyediaan obat-obatan, barang-barang farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya tidak optimal memenuhi maksud dan tujuan pendirian;
2. Kewajiban PD. Apotek Sukowati untuk pembagian laba perusahaan sebesar 40% (empat puluh persen) dari laba bersih yang harus dimasukkan ke Kas Daerah tidak dapat ditunaikan sesuai dengan yang ditetapkan, sehingga tidak memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah; dan
3. Laporan keuangan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati melaporkan mengalami kerugian, total kerugian per 31 Juli 2022 sebesar Rp 919.956.590,00 dan total modal di setor sebesar Rp 1.093.414.000,00. Kerugian yang terus menerus akan berdampak pada permodalan, bisnis, dan keuangan, serta akan membebani Pemerintah Daerah.

Memperhatikan permasalahan yang dihadapi PD. Apotek Sukowati tidak memungkinkan lagi untuk menjalankan usaha, maka berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan perlu ditetapkan Peraturan Daerah mengenai Pembubaran PD. Apotek Sukowati.

D. Kajian Implikasi Pembubaran Apotek Terhadap Penyelamatan Perekonomian Daerah

Perusahaan Daerah merupakan perusahaan yang seluruh atau sebagian modalnya berasal dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Berdasarkan kategori sasarannya secara lebih detail, Perusahaan Daerah dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai Perusahaan Daerah untuk melayani kepentingan umum yang bergerak di bidang jasa serta bergerak di bidang usaha. Akan tetapi, kedua sasaran tersebut mempunyai tujuan pendirian Perusahaan Daerah yang jelas yaitu untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).⁶⁷

Pembubaran Perusahaan Daerah yang dilakukan dengan Peraturan Daerah berlaku setelah Peraturan Daerah itu disahkan :

- (1) Pembubaran Perusahaan Daerah dan penunjukan likuidatornya ditetapkan dengan Peraturan Daerah dari Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah dan yang berlaku setelah mendapat pengesahan instansi atasan.
- (2) Semua kekayaan Perusahaan Daerah setelah diadakan likuidasi dibagi menurut perimbangan nilai nominal saham-saham.
- (3) Pertanggung jawaban likuidasi oleh likuidasi diatur dilakukan kepada Pemerintah Daerah yang mendirikan Perusahaan Daerah dan yang memberikan pembebasan tanggung-jawab tentang pekerjaan yang telah diselesaikannya.
- (4) Dalam hal likuidasi, Daerah bertanggung-jawab atas kerugian yang diderita oleh pihak ketiga apabila kerugian itu disebabkan oleh karena neraca dan perhitungan laba-rugi yang telah disahkan tidak menggambarkan keadaan perusahaan yang sebenarnya. Pemberesan atas harta BUMD yang dibubarkan dibagi menurut perimbangan nilai nominal saham yang dimiliki oleh masing-masing pemegang saham, sedang kepentingan pihak ketiga cukup terjamin dengan adanya jaminan Daerah termaksud pada ayat (4). Pasal ini juga memberi jaminan diperhitungkan pula segala sesuatu yang bersangkutan dengan karyawan BUMD yang akan dilikuidasi.

Sedangkan menurut Pasal 338 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang tata cara pembubaran perusahaan umum daerah, yaitu :

- (1) Perusahaan umum daerah dapat dibubarkan
- (2) Pembubaran perusahaan umum daerah ditetapkan dengan Perda

⁶⁷ Sartika, D. *Analisis Kebijakan Penyehatan Perusahaan Daerah Pergudangan Dan Aneka Usaha (PPD PAU) Kota Samarinda*. Vol. 17(1), *Jurnal Widyariset*, 2014, hal.147.

- (3) Kekayaan perusahaan umum daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan umum daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Didalam Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar juga telah dinyatakan dengan jelas perihal pembubaran pada Bab XII Pasal 45 yaitu :

- (1) Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati ditetapkan dengan Peraturan Daerah
- (2) Untuk melaksanakan pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini, dibentuk panitia pembubaran oleh Bupati.
- (3) Apabila Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dibubarkan, hutang dan kewajiban keuangan dibayar dari harta kekayaan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dan sisa lebih/kurang menjadi milik/tanggungjawab pemerintah Daerah
- (4) Panitia pembubaran sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini menyampaikan pertanggungjawaban pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati kepada Bupati.
- (5) Bupati menyelesaikan kekaryaan Direktur dan Pegawai atas pembubaran perusahaan Daerah Apotek Sukowati

Penutupan atau pembubaran perusahaan adalah suatu proses menghapus keberadaan status hukum perusahaan sebagai badan hukum. Dengan pembubaran perusahaan ini berarti berakhir seluruh aktivitas dan keberadaan perusahaan di dalam hukum. Yang berwenang membubarkan PD. Apotek Sukowati adalah berdasarkan keputusan KPM. Tim Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Karanganyar dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati Karanganyar Nomor 500/293 Tahun 2017.

Tujuh kategori teori ROCCIPI, metode yang dikembangkan Robert dan Ann Seidman ini akan membantu menemukan penjelasan atau penyebab perilaku bermasalah tersebut dan menjadi bahan dalam penyusunan suatu peraturan. Unsur ROCCIPI dalam naskah akademik ini akan dijelaskan dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 1. Penjelasan Unsur ROCCIPI

No.	Unsur ROCCIPI	Penjelasan
1	Rule (peraturan)	<p><i>Rule</i> (peraturan) menyangkut susunan kata dari peraturan tersebut, yang mungkin kurang jelas atau rancu, sehingga menimbulkan multitafsir atau keliru menafsirkan peraturan. Unsur ini menyangkut pemahaman hubungan antara patuh atau tidak patuhnya seseorang terhadap suatu peraturan. Dalam hal ini harus dipertimbangkan bahwa seseorang itu tidak hanya berhadapan dengan satu peraturan, namun oleh banyak peraturan yang ada kemungkinan tidak jelas atau bisa ditafsirkan sesuka hati masing-masing orang. Ini menyangkut bahasa perundang-undangan. Terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati telah diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar No 28 Tahun 201 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar. Dinyatakan dengan jelas perihal pembubaran pada Bab XII Pasal 45 yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati ditetapkan dengan Peraturan Daerah (2) Untuk melaksanakan pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini, dibentuk panitia pembubaran oleh Bupati. (3) Apabila Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dibubarkan, hutang dan kewajiban keuangan dibayar dari harta kekayaan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dan sisa lebih/kurang menjadi milik/tanggungjawab pemerintah Daerah (4) Panitia pembubaran sebagaimana dimaksud ayat (2) Pasal ini menyampaikan pertanggungjawaban pembubaran

		<p>Perusahaan Daerah Apotek Sukowati kepada Bupati.</p> <p>(5) Bupati menyelesaikan kekaryaan Direktur dan Pegawai atas pembubaran perusahaan Daerah Apotek Sukowati</p>
2	Opportunity (kesempatan)	<p><i>Opportunity</i> (kesempatan) berhubungan dengan kondisi, keadaan, kesempatan, dan kemungkinan yang mengakibatkan <i>stakeholder</i> terlibat dalam permasalahan sosial lalu tunduk atau melanggar peraturan. Unsur ini menunjuk pada suatu kemungkinan sebuah peraturan secara tegas melarang perilaku tertentu, namun jika terbuka kesempatan untuk tidak mematuhi maka orang dengan mudah melakukan perilaku bermasalah. Peraturan Daerah ini memungkinkan untuk diimplementasikan di Kabupaten Karanganyar karena dukungan dari Bupati dan para <i>stakeholder</i> terkait yang menjadikan Peraturan Daerah ini menjadi peraturan prioritas untuk segera dilaksanakan.</p> <p>Terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah ini terbuka kemungkinan untuk dilaksanakan/diimplementasikan karena sebelum naskah akademik diterbitkan telah ada laporan keuangan dan laporan audit independent soal permasalahan di Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang menyebabkan kerugian daerah.</p>
3	Capacity (kemampuan).	<p><i>Capacity</i> (Kemampuan) berhubungan dengan kemampuan/ ketidakmampuan atau kesanggupan yang mengakibatkan <i>stakeholder</i> terlibat dalam permasalahan sosial untuk kemudian tunduk atau melanggar peraturan. Unsur ini mempertimbangkan kondisi-kondisi yang berada dalam diri orang yang menjadi subjek peraturan. Faktor ini menjadi pertimbangan untuk menentukan bahwa sebuah peraturan tidak dapat</p>

		memerintahkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dia tidak mampu. Peraturan Daerah ini didukung oleh sumber daya manusia, yakni para <i>stakeholder</i> terkait dan pihak-pihak yang mampu mendukung baik secara pemikiran maupun sarana prasarana, sehingga Peraturan Daerah ini bisa dilakukan secara maksimal.
4	Communication (komunikasi)	<i>Communication</i> (Komunikasi) berhubungan dengan efektivitas peraturan dalam kegiatan <i>stake holder</i> , ketika <i>stakeholder</i> tidak mengetahui adanya suatu peraturan, maka mereka akan bertindak tidak sesuai dengan aturan. Unsur ini menyangkut langkah-langkah yang memadai bagi para pihak yang berwenang untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada pihak yang dituju. Terkait Peraturan Daerah tentang pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dilakukan komunikasi yang baik pada saat penyusunan laporan dan naskah akademik. Diharapkan dengan komunikasi tersebut akan terwujud data yang valid serta memudahkan dalam implementasi dalam Peraturan Daerah ini.
5	Interest (kepentingan).	<i>Interest</i> (Kepentingan) berhubungan dengan motivasi <i>stakeholder</i> yang menyebabkannya terlibat dalam suatu permasalahan. Unsur ini mengacu pada manfaat bagi pelaku peran. Kepentingan ini bisa terdiri atas kepentingan ekonomi, kepentingan politik, dan kepentingan sosial budaya. Rancangan Peraturan Daerah ini memuat kepentingan untuk menyelamatkan keuangan daerah sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan perekonomian daerah serta memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.
6	Process (proses)	<i>Process</i> (Proses) berhubungan dengan kriteria atau prosedur dalam pengambilan keputusan oleh <i>stakeholder</i> yang mengakibatkan dirinya terlibat dalam suatu permasalahan. Peraturan Daerah ini

		<p>disusun dengan melalui proses menyaring dan mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak untuk dijadikan dasar dalam mengambil keputusan, salah satunya melalui <i>Focus Group Discussion</i> dan Uji Publik, sehingga para <i>stakeholder</i> dan pihak terkait dilibatkan dalam penyusunannya. Selain itu, Bupati sebagai Kepala Daerah yang memiliki kewenangan dalam mengelola BUMD dapat bekerjasama dengan Instansi Vertikal, serta unsur Masyarakat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah ini.</p>
7	Ideology (ideologi)	<p><i>Ideology</i> (Ideologi) diartikan sebagai kumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Termasuk di dalamnya antara lain sikap mental, pandangan tentang dunia, dan pemahaman keagamaan. Kadangkadang ideologi juga disamakan dengan budaya yang sangat luas cakupannya. Unsur ini berhubungan dengan nilai-nilai atau prinsip dan tingkah laku yang membentuk seseorang melihat dunia dan mengambil keputusan. Unsur ini Pancasila merupakan ideologi dan nilai-nilai luhur yang diterima oleh bangsa Indonesia termasuk didalamnya warga Kabupaten Karanganyar. Sehingga penggunaan ideologi Pancasila pada proses pembubaran PD. Apotek Sukowati dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.</p>

Selain metode ROCCIPI terdapat juga metode *Regulatory Impact Assesment* (RIA) atau ada yang menyebutkan juga *Regulatory Impact Analysis*. Perbedaannya adalah apabila dalam ROCCIPI kita belum menentukan solusinya dalam bentuk peraturan (*rule*), sedangkan RIA kita sudah memasuki pilihan perlu membentuk peraturan. Selanjutnya yang dilakukan dalam metode RIA adalah mencari rumusan norma atau peraturan yang tepat serta menganalisis dampak dari setiap pilihan norma. Dengan metode ini, kita akan memiliki rumusannya yang benar-benar efektif dalam menyelesaikan masalah dan dapat mengantisipasi implikasi dari setiap rumusan yang dipilih. RIA

adalah suatu metode untuk menganalisis dampak dari suatu regulasi. RIA membantu pembuat kebijakan untuk menentukan alternatif mana yang paling baik dengan memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh jika suatu regulasi dilaksanakan. RIA merupakan sebuah metode yang bertujuan untuk menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif regulasi yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan. Analisis RIA melibatkan konsultasi dengan *stakeholders* yang terkena pengaruh dari sebuah regulasi yang akan digulirkan. Hasil analisis RIA ditulis dalam sebuah laporan yang disebut RIA Statement yang dilampirkan pada rancangan regulasi yang diajukan. Tahapan Analisis RIA :

1. Perumusan masalah
2. Perumusan tujuan
3. Perumusan alternatif tindakan
4. Pelaksanaan analisis biaya dan manfaat
5. Strategi implementasi
6. Konsultasi publik dengan *stakeholders* dilakukan pada setiap tahapan
7. Penulisan laporan RIA.

Langkah-langkah Metode RIA untuk rancangan peraturan daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati digambarkan dalam tabel di bawah ini :

Tabel 2. Analisis RIA

No	Analisis RIA	Penjelasan
1	Perumusan masalah	1. Permasalahan-permasalahan apakah yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar terkait Perusahaan Daerah Apotek Sukowati? 2. Mengapa diperlukan peraturan tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar? 3. Landasan dan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis apakah yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar

		<p>tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati?</p> <p>4. Apa sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati?</p>
2	Perumusan tujuan	<p>1. Untuk mendapatkan gambaran yang sejelas-jelasnya tentang permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Karanganyar terkait dengan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.</p> <p>2. Untuk mengetahui alasan diperlukannya peraturan mengenai Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar.</p> <p>3. Untuk mendapatkan rumusan pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis apakah yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.</p> <p>4. Untuk mendapatkan rumusan tentang sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.</p>
3	Perumusan alternatif tindakan	<p>Perumusan alternatif tindakan dilakukan dengan melakukan studi pustaka, analisis regulasi dan non regulasi dan <i>Focus Group Discussion</i> (FGD) untuk menemukan dan menganalisis setiap permasalahan yang muncul untuk dicarikan upaya penyelesaiannya.</p>
4	Pelaksanaan analisis biaya dan manfaat	<p>Implikasi kebijakan Pembubaran Apotek terhadap penyelamatan perekonomian daerah</p>

		<p>pada saat ini menimbulkan beberapa dampak positif dan dampak negatif. Dampak positif yang diharapkan yaitu adanya efisiensi biaya (reduksi biaya gaji dan upah) karena terjadi rasionalisasi jumlah karyawan. Terdatanya aset yang dimiliki perusahaan (setelah verifikasi aset dilakukan) sehingga diketahui potensi yang dimiliki serta seberapa besar kewajiban yang harus dilunasi. Reorientasi produk akan didahului oleh studi kelayakan guna menghitung seberapa besar biaya langsung (biaya bahan baku dan biaya tenaga kerja) yang ditimbulkannya. Selain itu, juga dapat memperbaiki praktek/prosedur administrasi melalui verifikasi karyawan, harta (<i>assets</i>), dan hutang perusahaan (<i>liabilities</i>).</p> <p>Namun di samping dampak positif tersebut, terdapat juga dampak yang tidak diharapkan tetapi harus dilakukan dari Pembubaran Apotek, yaitu pemutusan hubungan kerja (PHK) bagi karyawan yang kurang dibutuhkan perusahaan dengan mengacu pada aturan ketenagakerjaan yang berlaku. Kewajiban Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang harus diselesaikan dalam proses pembubaran nantinya, meliputi; hak pengurus dan pegawai dan kewajiban kepada pihak ketiga. Dimana penyelesaian hak pengurus dan pegawai dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta penyelesaian kewajiban dibebankan kepada kekayaan PD. Apotek Sukowati. Dalam proses pembubarannya, Perusahaan Daerah Apotek Sukowati tidak akan kehilangan status dan hukum hingga selesainya pembubaran yang dilakukan oleh</p>
--	--	--

		Panitia Pembubaran dan pertanggungjawabannya telah diterima oleh Bupati.
5	Strategi implementasi	Perda diimplementasikan dengan melibatkan <i>stakeholder</i> terkait sehingga mengoptimalkan terimplementasikannya perda dengan ideal. Rencana strategi implementasi termuat di dalam materi muatan Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati. Metode yang digunakan untuk mengoptimalkan implementasi adalah sosialisasi dan monitoring.
6	Konsultasi publik dengan <i>stakeholders</i> dilakukan pada setiap tahapan	Konsultasi dalam bentuk FGD dilakukan pada setiap tahapan untuk mendapatkan informasi dan data agar Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati menjadi lebih valid.
7	Penulisan laporan RIA	Hasil RIA ditulis dalam sebuah laporan (RIAS). RIAS merupakan naskah akademik yang menjadi lampiran rancangan peraturan.

Standar Pelayanan Kefarmasian di Apotek disusun bertujuan sebagai pedoman praktek apoteker dalam menjalankan profesi, untuk melindungi masyarakat dari pelayanan yang tidak profesional, dan melindungi profesi dalam menjalankan praktik kefarmasian. Oleh sebab itu, standar pelayanan farmasi sangat diperlukan dalam menjalankan suatu Apotek. Jika suatu Apotek tidak menggunakan standar pelayanan farmasi dalam menjalankan Apotek maka tidak akan tercapai derajat kesehatan yang optimal bagi masyarakat.

Laporan Laba Rugi PD. Apotek Sukowati per 31 Desember 2021 dengan angka perbandingan Tahun 2020 menunjukkan laba kotor sebesar Rp 132.500.997,00 dengan tanggungan beban usaha sebesar Rp 203.127.634,00

sehingga memiliki laba (rugi) usaha sebesar Rp 70.626.637,00 dan setelah ada pendapatan beban lain lain maka laba (rugi) bersih PD Apotek Sukowati per Desember 2021 adalah sebesar Rp 59.675.546, 00. Yang sebelumnya di tahun 2020 juga mengalami kerugian sebesar Rp 119.931.711,00. Semenjak tahun 2020 PD Apotek Sukowati selalu mengalami kerugian, sehingga dari laporan keuangan dapat diketahui bahwa hingga per 31 Juli 2022 kerugian yang dialami sebesar Rp 919.956.590,00 dan total modal di setor sebesar Rp 1.093.414.000,00. Sehingga apabila tidak dilakukan upaya-upaya konkrit, perusahaan akan mengalami kerugian yang terus menerus akan berdampak pada permodalan, bisnis, dan keuangan, serta akan membebani Pemerintah Daerah. Hal tersebut tentu menjadi perhatian Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar, mengingat setiap tahun nya PD. Apotek Sukowati justru mengalami kerugian. Kerugian yang dialami tersebut tentu saja membahayakan stabilitas kas daerah dan juga pertumbuhan ekonomi daerah.

Implikasi kebijakan Pembubaran Apotek terhadap penyelamatan perekonomian daerah pada saat ini menimbulkan beberapa dampak positif dan dampak negatif. Dampak positif yang diharapkan yaitu adanya efisiensi biaya (reduksi biaya gaji dan upah) karena terjadi rasionalisasi jumlah karyawan. Terdapatnya aset yang dimiliki perusahaan (setelah verifikasi aset dilakukan) sehingga diketahui potensi yang dimiliki serta seberapa besar kewajiban yang harus dilunasi. Reorientasi produk akan didahului oleh studi kelayakan guna menghitung seberapa besar biaya langsung (biaya bahan baku dan biaya tenaga kerja) yang ditimbulkannya. Selain itu, juga dapat memperbaiki praktek/prosedur administrasi melalui verifikasi karyawan, harta (*assets*), dan hutang perusahaan (*liabilities*).⁶⁸

Namun di samping dampak positif tersebut, terdapat juga dampak yang tidak diharapkan tetapi harus dilakukan dari Pembubaran Apotek, yaitu pemutusan hubungan kerja (PHK) bagi karyawan yang kurang dibutuhkan perusahaan dengan mengacu pada aturan ketenagakerjaan yang berlaku. Kewajiban Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang harus diselesaikan dalam proses pembubaran nantinya, meliputi; hak pengurus dan pegawai dan kewajiban kepada pihak ketiga. Dimana penyelesaian hak pengurus dan pegawai dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta penyelesaian kewajiban dibebankan kepada kekayaan PD. Apotek Sukowati. Dalam proses pembubarannya, Perusahaan Daerah Apotek

⁶⁸ Syafaruddin, A. *Paradigma Baru Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)*. Volume 1, Jurnal Siasat Bisnis, 2002, Hal.81.

Sukowati tidak akan kehilangan status dan hukum hingga selesainya pembubaran yang dilakukan oleh Panitia Pembubaran dan pertanggungjawabannya telah diterima oleh Bupati.

Orientasi bisnis menjadi lebih fokus sehingga bidang usaha yang diterjuni harus dibatasi sesuai dengan kebijakan Peraturan Daerah (Perda) yang akan dibuat. Hal itu akan menghasilkan efisiensi dan efektivitas pada perusahaan. Terlebih dengan adanya *feasibility study* (studi kelayakan), investasi akan lebih terarah. Pembenahan manajemen, di antaranya dengan penyusunan Standar Operasional atau *System Operating Procedure* (SOP), diharapkan dapat memberi kualitas mutu, produk, dan lingkungan yang baik serta sehat.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab 3 (tiga) ini berisi mengenai hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Penyusunan Peraturan Daerah merupakan langkah yang memberikan perlindungan dan kerangka hukum terhadap upaya mengatasi permasalahan sosial atau mengarahkan perilaku subjek hukum ke arah tujuan tertentu yang telah disepakati dalam sistem perencanaan legislasi.⁶⁹ Oleh sebab itu, diperlukan Peraturan Daerah yang dapat dijadikan payung hukum dalam rangka Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.

Evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-undang atau Peraturan Daerah yang baru. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan ini juga bertujuan untuk menghindari agar peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum. Hasil dari penjelasan ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar yang akan dibentuk.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan ketentuan yang ada dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut terdiri atas kabupaten dan kota, dimana pada setiap provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah

⁶⁹ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono. *Legislative Drafting*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya : 2009), Hal.78.

berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah, baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya, hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, UUD 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut yaitu :

- (1) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (2) prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- (3) prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;
- (4) prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa;
- (5) prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu;
- (6) prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil;
- (7) prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;

- (8) prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang; dan
- (9) prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

B. Evaluasi dan Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah ditandatangani Presiden pada tanggal 2 Oktober 2019 dan telah diundangkan tanggal 4 Oktober 2019, bertujuan untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, sehingga dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.⁷⁰

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat,

⁷⁰ Sopiani dan Zainal Mubaroq, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No.2, Juni 2020, hal. 148

berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum.
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan

Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).

Persyaratan terpenting untuk dapat dikatakan sebagai hukum yang baik adalah hukum harus didasarkan pada prinsip manfaat (Jeremy Bentham). Selain prinsip manfaat tersebut, hukum juga harus diketahui semua orang, konsisten, pelaksanaannya jelas, sederhana, dan ditegakkan secara tegas. Kondisi kekinian yang terjadi di Indonesia dalam pembentukan hukumnya sangat bertolakbelakang dengan prinsip-prinsip hukum yang baik di atas. Timbulnya gejala pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlebihan di Indonesia sejalan dengan pendapat Ann Seidman bahwa kebanyakan negara berkembang yang sedang dalam masa transisi menghadapi permasalahan, yaitu belum berhasil mencapai tujuan-tujuan sosial, ekonomi ataupun mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih.⁷¹ Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut di atas, pemerintah menerjemahkannya dengan kebijakan-kebijakan yang diusulkan menjadi suatu peraturan perundang-undangan.

Langkah-langkah yang telah dilakukan oleh Indonesia untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berdayaguna dan berkualitas sebenarnya sudah tercermin dengan dibentuknya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan

⁷¹ Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan dari *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, (Jakarta: Proyek Elips : 2001), hal. 86

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini mengatur persyaratan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diantaranya berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan, dan pemberlakuannya. Salah satu hal terpenting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. (Penjelasan Pasal 5 huruf c UU No. 12 Tahun 2011)

Hamid S. Attamini menyebutkan bahwa asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang tepat digolongkan sebagai bagian dari asas formal.⁷² Alasan pentingnya asas materi muatan ini dikarenakan, Pertama, sebagai konsekuensi dari adanya tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan (setiap jenis peraturan perundang-undangan yang baik harus diperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Kedua, dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus diperhatikan mengenai materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut.⁷³ Ketiga, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma, perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing yang berasal dari pendelegasian peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat.⁷⁴

Pembentukan peraturan daerah merupakan manifestasi kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya. Dalam pembentukannya telah ditetapkan serangkaian asas meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan serta keterbukaan. Semua parameter tersebut tentunya bertujuan agar konsep otonomi daerah berjalan pada jalur yang telah ditetapkan, semakin mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dan yang terpenting tidak mengancam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi

⁷² A. Hamid S. Attamimi, Disertasi : Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Universitas Indonesia, 1990, hal. 198

⁷³ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia : Perspektif Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : Total Media : 2009), hal. 78

⁷⁴ Suhariyono AR, "Penentuan Sanksi Pidana Dalam Suatu Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 6 No.4, Desember 2009, hal. 642

muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pembentukan peraturan daerah harus didasarkan pada pembagian urusan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undang lain yang mengatur mengenai pembagian urusan di bidang tertentu (seperti peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan, kehutanan dsb) . Materi muatan untuk menampung kondisi khusus daerah; bermakna bahwa peraturan daerah sebagai peraturan yang mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah yang berisi materi muatan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi bermakna bahwa secara yuridis pembentukan perda bersumber kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan kata lain pembentukan Peraturan Daerah harus berdasarkan pendelegasian dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Asas Materi muatan merupakan hal yang sangat penting untuk difahami oleh pembentuk peraturan daerah, asas materi muatan yang tepat juga sangat bermanfaat sebagai parameter dalam menuangkan isi peraturan daerah, kekeliruan pemahaman terhadap materi muatan dimaksud dapat mengakibatkan tumpang tindihnya antara materi muatan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketaatan dalam pemenuhan serangkaian asas pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk asas materi muatan yang tepat diharapkan dapat menjadikan peraturan daerah yang implementatif dan memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat di daerah.

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

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menyebabkan perubahan yang mendasar dalam tata kelola pemerintahan di

daerah, baik pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten/kota di Indonesia dalam hal kewenangan pemerintahan daerah mengurus daerahnya sendiri.

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, secara hirarki merupakan implementasi secara yuridis dari Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 NKRI setelah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Tujuan otonomi daerah pada hakekatnya adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, dengan alasan bahwa Pemerintah Daerah yang lebih mengetahui keadaan dan kondisi di daerah. Namun demikian tidak semua kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat yang tidak diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah berdasar Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah meliputi : Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional dan Urusan Agama.

Dengan adanya kewenangan untuk mengurus daerah sendiri berdasarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, mengharuskan pemerintahan di daerah membentuk regulasi-regulasi dalam upaya melaksanakan roda pemerintahan di daerah yaitu dengan melahirkan peraturan daerah-peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah, mempunyai legitimasi/dasar yang kuat, yakni secara yuridis formal didasari dalam UUD 1945 pada Pasal 18 ayat (6), yang berbunyi: Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 136 ayat (1), yang berbunyi sebagai berikut: Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD.⁷⁵

Berdasarkan ketentuan yang ada didalam Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah sebagai berikut:

⁷⁵ Odilo Kelebit Tite, "Analisis Peraturan Daerah Ditinjau Dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Di Provinsi Kalimantan Barat)", Jurnal Nestor Magister Hukum, Vol. 2, No. 2, 2017, hal. 3

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
2. 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
3. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Salah satu bentuk BUMD, yaitu perusahaan umum daerah. Perusahaan Umum daerah merupakan BUMD yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perusahaan Umum daerah memiliki wewenang untuk membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Serta untuk organ Perusahaan Umum Daerah terdiri dari kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas, sehingga wewenang untuk keberlanjutan operasional suatu Perusahaan Umum Daerah berada di kepala daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 336 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa laba Perusahaan Umum daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan. Laba tersebut menjadi hak daerah yang selanjutnya disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah. Kepala daerah selaku pemilik modal dapat memiliki wewenang untuk menahan laba Perusahaan Umum daerah tersebut. Penggunaan terhadap laba Perusahaan Umum Daerah tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk keperluan investasi Kembali berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas serta keberlanjutan pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

Dalam pelaksanaannya, guna mendukung jalannya Perusahaan Umum Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melalui ketentuan Pasal 337 memberikan wewenang berupa restrukturisasi guna menyehatkan Perusahaan Umum daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan dan profesional. Maksud dari dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan dan professional, adalah sebagai berikut:

1. Efisien, yaitu dalam pelaksanaannya, pencapaian keluaran tertentu dari Perusahaan Umum Daerah dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran maksimal;
2. Akuntabel, ialah setiap kegiatan dan hasil akhir dapat dipertanggungjawabkan;
3. Transparan, terbuka dalam pemberian informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam pelaksanaan penyelenggaraan kegiatan Perusahaan Umum Daerah; dan
4. Profesional, mengutamakan keahlian yang berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain dapat melakukan restrukturisasi, Perusahaan Umum Daerah juga dapat dibubarkan, dimana ketentuan pembubaran ditetapkan dengan peraturan daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah. Kekayaan Perusahaan Umum Daerah yang telah dibubarkan akan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

Dari penjelasan diatas, maka diperlukan adanya peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah yang mengatur mengenai pembubaran Perusahaan Umum Daerah, dalam hal ini PD. Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar. Keberadaan dari peraturan daerah ini nantinya dapat menjadi landasan hukum mengenai pelaksanaan otonomi daerah, khususnya pada proses pelaksanaan terkait pembubaran PD. Apotek Sukowati. Dimana hal ini dilaksanakan guna mencapai tujuan dari pendirian BUMD itu sendiri, yakni memberikan manfaat perekonomian bagi daerah. Munculnya suatu peraturan demikian pada akhirnya menjelaskan suatu konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai legalitas agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya dengan pembentukan formulasi regulasi di daerah yang berpayung hukum peraturan daerah. Pembentukan peraturan di level daerah demikian harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan pengaturan ini merupakan jaminan untuk terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan yang kurang mencukupi untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, maka Pemerintah

Pusat dapat menggunakan instrumen tertentu untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini ternyata tidak hanya mencabut dan mengganti daya ikat dan keberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 saja, namun beberapa undang-undang lain yang berkaitan dengan daerah. Beberapa peraturan lain yang dicabut yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dihapus beberapa ketentuan pasal saja meliputi Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dicabut beberapa pasal, terdiri dari Pasal 1 angka 4, Pasal 314 sampai dengan Pasal 412, Pasal 418 sampai dengan Pasal 421.

Pengaturan mengenai badan usaha milik daerah yang semula diatur tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang diatur lebih terperinci dalam Pasal 331 hingga Pasal 343 mengenai Badan Usaha Milik Daerah, maka dasar hukum Badan Usaha Milik Daerah juga beralih. Terlebih dengan tegas di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 di dalam ketentuan peralihannya. Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini juga yang merupakan titik awal pergeseran rezim perusahaan di daerah. Perusahaan umum daerah dapat dibubarkan dengan ketentuan pembubaran melalui peraturan daerah. Dalam hal perusahaan umum daerah dibubarkan, maka kekayaannya dikembalikan dan menjadi hak daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran, diamanatkan oleh undang-undang ini untuk diatur dalam peraturan pemerintah

D. Evaluasi dan Analisis Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah pada Bab XII secara khusus mengatur mengenai proses penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD. Pelaksanaan pembubaran BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dimana setelah dilaksanakannya pembubaran tersebut, hasil pembubaran BUMD dikembalikan kepada daerah. Keputusan

pembubaran BUMD dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat Kesehatan dan hasil evaluasi BUMD.

Berdasarkan hasil audit dan analisis investasi dan penilaian tingkat kesehatan, Perusahaan Daerah Apotek Sukowati tidak dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah dan tidak layak lagi sebagai badan usaha yang sehat, serta membebani keuangan daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah memiliki histori bahwa Undang-Undang 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut dengan Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perusahaan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah yang baru dan memiliki nama baru yaitu Badan Usaha Milik Daerah atau BUMD. BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk 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.

Latar belakang penetapan PP 54 tahun 2017 tentang BUMD adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyak Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya. Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu

penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi.

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk 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. Peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, Restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan Privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Peraturan ini juga mengatur tentang **pembubaran BUMD dalam Pasal 124**. Dalam pasal tersebut mengatur bahwa pembubaran BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah, fungsi BUMD yang dibubarkan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah serta kekayaan daerah hasil pembubaran BUMD dikembalikan kepada Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam hal ini adalah Peraturan Daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar, maka harus mengacu pada 3 (tiga) landasan sebagai berikut:

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau peninjauan terhadap hal-hal yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan aspek pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3). Di samping itu, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas umum yang layak yang harus diatur dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 ayat (3) dan ayat (4).

Para pendiri bangsa telah bersepakat bahwa mendirikan negara Indonesia adalah mendirikan negara yang berlandaskan hukum untuk mewujudkan tujuan negara, sebagaimana dituangkan pada alenia IV Pembukaan UUD 1945. Di samping itu juga bangsa Indonesia mendasarkan dan menempatkan Pancasila sebagai ideologi bangsa, bukan ideologi asing atau ideologi agama tertentu, sebagai falsafah hidup bangsa. Konsekuensi sebagai negara hukum adalah bahwa setiap praktek penyelenggaraan negara (pemerintahan) harus selalu berdasarkan pada hukum. Sedangkan menempatkan Pancasila sebagai dasar atau ideologi negara artinya adalah menempatkan dan menjadikan Pancasila sebagai nilai dasar tertinggi (*grund norm*) yang menjadi acuan atau dasar bagi keseluruhan norma hukum negara Indonesia. Oleh karena itu penyelenggaraan negara Indonesia harus tunduk kepada Pancasila, membela, dan melaksanakannya dalam seluruh perundang-undangan.

Salah satu amanat yang termuat dalam Pancasila adalah tujuan untuk melindungi dan mengembangkan martabat dan hak-hak asasi semua warga

bangsa Indonesia (kemanusiaan yang adil dan beradab), agar masing-masing dapat hidup layak sebagai manusia, lahir batin selengkap mungkin, memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin seluruh rakyat, dan mencerdaskan kehidupan bangsa (keadilan sosial).⁷⁶ Sejak bangsa Indonesia bersepakat (berkonsensus) untuk mendirikan negara Indonesia pada tahun 1945, telah ditetapkan bahwa dasar dan ideologi negara kita adalah Pancasila. Latar belakang dan konsekuensi kedudukan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dapat dilihat dari sekurang-kurangnya tiga aspek yakni politik, filosofis, dan yuridis (hukum dan peraturan perundang-undangan). Dari aspek politik Pancasila dapat dipandang sebagai *modus vivendi* atau kesepakatan luhur yang mempersatukan semua ikatan primordial ke dalam satu bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang sangat luas dan mejemuk dalam prinsip persatuan. Dari sudut filosofis Pancasila merupakan dasar keyakinan tentang masyarakat yang dicita-citakan serta dasar bagi penyelenggaraan negara yang dikristalisasikan dari nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang serta berakar jauh dari kehidupan leluhur atau nenek moyang bangsa Indonesia.

Salah satu amanat Pancasila dari kelima sila yang ada yaitu mengenai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila kelima Pancasila ini menurut Hazairin tidak hanya berfungsi sebagai dasar negara, namun juga merupakan tujuan pokok dan tujuan paling utama.⁷⁷ Menurut Soediman Kartohadiprodjo,⁷⁸ keadilan sosial dapat dimaknai sebagai pertama, keadilan sosial sebagai gagasan yang sangat abstrak. Tiap-tiap individu menurut Kartohadiprodjo pasti memiliki 4 (empat) unsur atau alat perlengkapan dalam hidupnya yaitu raga, rasa, rasio, dan (hidup dengan) rukun. Keempat hal tersebut penting untuk dijaga dengan sebaik-baiknya agar ada ketenteraman, keseimbangan dan harmoni. Kemampuan menjaga keempat hal tersebut dimaknai sebagai kebahagiaan. Jadi keadilan sosial adalah kesejahteraan sosial, sedang kesejahteraan sosial adalah kebahagiaan. Kedua, apabila kata kunci dari keadilan sosial adalah kesejahteraan dan kebahagiaan maka tatkala kata kunci tersebut diterapkan dalam konteks negara hukum, gagasan ini seharusnya dapat juga dibaca sebagai negara hukum kesejahteraan.

⁷⁶ Kirdi Dipoyudo, *Pancasila, Arti dan Pelaksanaannya*. (Jakarta : Yayasan Proklamasi : 1979), hal.30.

⁷⁷ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta:Tinta Mas:1970) hal. 12

⁷⁸ Indriati Amarini, "Mewujudkan Keadilan Sosial dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Administrasi" artikel dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 25, No.2, Desember 2018, hal. 167

Dari sudut hukum, landasan filosofis pembentukan peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Inti landasan filosofis adalah jika landasan peraturan yang digunakan memiliki nilai bijaksana yakni memiliki nilai benar (logis), baik dan adil. Nilai-nilai Pancasila dijabarkan dalam hukum yang dapat menunjukkan nilai-nilai keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Rumus Pancasila ini yang merupakan dasar hidup Negara Indonesia dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menemukan filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam untuk mencari dan menemukan hakekat sesuatu yang sesuai dan menggunakan dengan nalar sehat. Menurut sistem demokrasi modern, kebijakan bukanlah berupa cetusan pikiran atau pendapat dari pejabat negara atau pemerintahan yang mewakili rakyat akan tetapi juga opini publik (suara rakyat) yang memiliki porsi sama besarnya untuk mencerminkan (terwujud) dalam kebijakan-kebijakan publik.

Pancasila menjadi cita hukum yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Pancasila adalah *filosofische graondslag* dan *common platforms*, Pancasila adalah dasar Negara. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirakinya. Hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara tersebut harus dijadikan orientasi politik pembangunan dan politik hukum sehingga politik hukum haruslah dipandang sebagai upaya menjadikan hukum sebagai alat pencapaian tujuan negara dari waktu ke waktu sesuai dengan tahap-tahap perkembangan masyarakat.

Tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut maka negara dengan melalui tangan panjangnya yaitu pemerintah daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus pemerintahannya sendiri termasuk mengenai kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah adalah proses dalam rangka penguatan

perekonomian daerah melalui unit-unit usaha atau perusahaan-perusahaan daerah, dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang akan dibentuk ini, diharapkan agar nantinya dapat diberlakukan secara optimal dan aplikatif. Hal tersebut tentu saja dalam pembentukannya harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara, visi misi daerah dan kearifan lokal yang hidup serta berkembang di daerah. Selain pemberlakuan yang optimal dan aplikatif, nantinya keberadaan peraturan daerah ini harus memberikan manfaat atau berkontribusi untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah Kabupaten Karanganyar dan pemerintah daerah Kabupaten Karanganyar.

B. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik, menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Selanjutnya dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun UUD 1945 dinyatakan dengan jelas bahwa : “pembangunan daerah di Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa”.

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang mempunyai dasar hukum atau landasan hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan hukum meliputi: *Pertama*, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Daerah yang bersangkutan. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan pembuatan Peraturan Daerah; dan

ketiga: Pengaturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi Peraturan Daerah yang dibentuk.

Dasar hukum tertinggi penyelenggaraan usaha oleh daerah dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah sebenarnya dapat dilihat korelasi antara Pasal 33 dan Pasal 18 UUD NRI 1945.124 Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagaimana telah disinggung sebelumnya mengatur mengenai penyelenggaraan kebijakan perekonomian dan kesejahteraan sosial. Substansi dari Pasal 33 ini yaitu mengenai asas dasar penyelenggaraan perekonomian yang merujuk pada ekonomi Pancasila, serta posisi negara untuk melakukan penguasaan atas sumber daya alam Indonesia. Hakikat penguasaan tersebut apabila ditinjau dari sejarah perumusannya, yaitu bahwa bukan berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondernemer. Para founding fathers menghendaki klausul hak menguasai negara sebagaimana terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 bermakna bahwa negara mempunyai posisi untuk membuat peraturan dalam rangka melancarkan jalan ekonomi, peraturan yang melarang “pengisapan” orang lemah oleh orang lain yang bermodal.⁷⁹

Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi sangat penting, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dengan adanya kewenangan yang jelas yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang, maka tentu pemerintah daerah membentuk peraturan-peraturan daerah untuk meingimplentasi kewenangan yang sudah diberikan undang-undang. Adanya kewenangan yang jelas menyebabkan tidak ada lagi tumpang tindih, dan membuat kepastian hukum yang jelas bagi Pemerintah Daerah. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar dalam BAB 12 mengatur mengenai Pembubaran Apotek Sukowati yang menjelaskan bahwa Panitia Pembubaran dibentuk oleh Bupati.

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal. Selain itu juga harus memenuhi asas-asas lain seperti asas *lex specialist derogat legi generali*, *lex posteriori derogat lex priori*, *Lex Superior*

⁷⁹ Mohammad Hatta, Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan, (Jakarta:UI Press:2002) hal. 225

derogate lex inferior, dan lain sebagainya. Pada dasarnya materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar pemikiran tersebut di atas maka dilakukan kegiatan berupa Penyusunan Naskah Akademi Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.

Kebijakan tentang pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang harus diambil oleh pemerintah daerah sebagai jalan keluar terakhir yang harus ditempuh guna mengoptimalkan perekonomian daerah, didasarkan pada pola kebijaksanaan nasional yang diakomodir dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah.
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
4. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

3. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau peninjauan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah merupakan wujud konkrit dari hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, perkembangan dan keyakinan atau kesadaran serta kebutuhan hukum masyarakat. Keberadaanya harus mempunyai landasan sosiologis. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat, maka untuk mengimplementasikannya tidak akan banyak mengalami kendala. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang

dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Apotek Sukowati berada di Jalan Selatan Taman Pancasila, Dompon, Karanganyar, Kec. Karanganyar, Kabupaten Karanganyar, Jawa Tengah 57711, Indonesia. Apotek Sukowati Karanganyar adalah salah satu badan usaha milik pemerintah Kabupaten Karanganyar yang terlihat tak menguntungkan. DPRD Karanganyar mendesak Bupati Karanganyar menutup apotek Sukowati. Desakan penutupan salah satu BUMD milik Pemkab Karanganyar itu karena terus mengalami kerugian. Sebelumnya, Apotek Sukowati berkembang cukup baik. Seiring dengan perkembangan, apotek ini tidak bisa bersaing. Laporan pertanggungjawaban bupati tentang pelaksanaan APBD, apotek Sukowati tidak melaporkan kontribusi perusahaan kepada daerah. Apotek Sukowati, mengalami kerugian sehingga tidak dapat menyetorkan deviden kepada kas daerah. Dikatakannya, salah satu faktor tidak berkembangnya apotek Sukowati hingga mengalami kerugian, karena apotek ini tidak mampu bersaing dengan apotek lain di Karanganyar.

Terkait dengan pelaksanaan pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar, harus dilaksanakan secara serius agar investasi, perekonomian daerah serta kesejahteraan masyarakat akan terwujud dengan nyata dan konsisten. Segala hal yang berkaitan dengan pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati di Kabupaten Karanganyar perlu dituangkan dalam sebuah Peraturan Daerah. Hal demikian bukan hanya bertujuan untuk meningkatkan kualifikasi dalam sumberdaya yang ada, melainkan memberikan kewajiban bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sehingga kesejahteraan umum dapat tercapai.

Naskah akademik ini didukung oleh data pendukung berupa laporan keuangan untuk tahun yang berakhir 31 Juli 2022 dengan angka perbandingan tahun 2021 dan laporan auditor independen. Dari hasil laporan tersebut menunjukkan adanya kerugian sehingga harus dilakukan pembubaran demi menyelamatkan perekonomian daerah.

Berdasarkan uraian mengenai landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis diatas dapat dikatakan Peraturan Daerah tentang pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati ini sudah cukup untuk segera disusun.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR

Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar ini berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

Naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah disusun berdasarkan ketentuan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan. Dalam bab V undang-undang tersebut, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, terlebih dahulu merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Dibawah ini akan diuraikan sasaran, arah dan jangkauan pengaturan hingga ruang lingkup materi muatan sesuai dengan ketentuan dimaksud.

A. Sasaran

Sasaran dimaksud adalah memberikan dasar hukum dalam Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar sehingga terwujud Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah yang baik dan memberi keuntungan bagi pendapatan daerah.

B. Arah dan Jangkauan

Arah dan jangkauan dalam Raperda Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar ini beimplikasi pada pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Pengaturan pedoman ketentuan Pembubaran Apotek PD. Sukowati memuat arah jangkauan dan ruang lingkup materi sebagai berikut:⁸⁰

1. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa; dan
2. Materi yang akan diatur;

Ruang Lingkup Materi di atas yang selanjutnya dijadikan pedoman dalam rangka penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah

⁸⁰Sesuai Dengan Ketentuan Mengenai Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kabupaten Karanganyar Tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati. Berikut penjelasan lebih lanjut terkait cakupan ruang lingkup materi dimaksud :

a. Ketentuan Umum

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bagian Lampiran I, ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa.

Adapun hal-hal yang menjadi Ketentuan Umum adalah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Karanganyar.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang selanjutnya disebut PD. Apotek Sukowati adalah Badan Usaha Milik Daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya.
6. Aset adalah segala kekayaan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Perusahaan Daerah.
7. Pembubaran adalah pengakhiran Perusahaan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
8. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

b. Pembubaran

Perusahaan Daerah yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar (Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2001 Nomor 97 Seri D 70) dibubarkan. Pelaksanaan

pembubaran PD. Apotek Sukowati dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Kewajiban

Kewajiban PD. Apotek Sukowati yang harus diselesaikan, meliputi: kedudukan pengurus dan pegawai dan kewajiban kepada pihak ketiga. Penyelesaian masalah kepegawaian dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelesaian kewajiban, dibebankan kepada kekayaan PD. Apotek Sukowati. Apabila ditemukan kekurangan dalam penyelesaian kewajiban, maka akan menjadi beban Pemerintah Daerah.

d. Aset

Berdasarkan hasil laporan Auditor Independen, aset Perusahaan Daerah terdiri atas aset lancar dan aset tetap. Aset lancar terdiri atas:

- a. kas dan setara kas;
- b. bank;
- c. piutang dagang;
- d. piutang lain-lain; dan
- e. persediaan.

Aset tidak lancar terdiri atas:

- a. hak dan guna tanah dan bangunan;
- b. bangunan;
- c. interior; dan
- d. inventaris.

Seluruh Aset Kekayaan PD Apotek Sukowati yang telah dibubarkan menjadi kekayaan Pemerintah Daerah.

e. Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 Tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar (Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2001 Nomor 97 Seri D 70)); dan
- b. Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 471 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyetoran Laba Bersih Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Untuk Pemerintah Kabupaten Karanganyar (Berita

Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006 Nomor 45); dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

BAB VI

PENUTUP

B. Simpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka Naskah Akademik ini dapat menyimpulkan sebagai beberapa hal sebagai berikut :

1. Permasalahan yang diidentifikasi terkait PD. Apotek Sukowati sebagai berikut:
 - a. PD. Apotek Sukowati dalam meningkatkan kesehatan masyarakat melalui penyediaan obat-obatan, barang-barang farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya tidak optimal memenuhi maksud dan tujuan pendirian;
 - b. Kewajiban PD. Apotek Sukowati untuk pembagian laba perusahaan sebesar 40% (empat puluh persen) dari laba bersih yang harus dimasukkan ke Kas Daerah tidak dapat ditunaikan sesuai dengan yang ditetapkan, sehingga tidak memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah; dan
 - c. Laporan keuangan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati melaporkan mengalami kerugian, total kerugian per 31 Juli 2022 sebesar Rp 919.956.590,00 dan total modal di setor sebesar Rp 1.093.414.000,00. Kerugian yang terus menerus akan berdampak pada permodalan, bisnis, dan keuangan, serta akan membebani Pemerintah Daerah.
2. berdasarkan hasil audit dan analisis investasi dan penilaian tingkat kesehatan, Perusahaan Daerah Apotek Sukowati tidak dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah dan tidak layak lagi sebagai badan usaha yang sehat. Perusahaan Daerah Apotek Sukowati mengalami kerugian setiap tahunnya. Kerugian yang dialami Perusahaan Daerah Apotek Sukowati membahayakan stabilitas kas daerah dan juga pertumbuhan ekonomi daerah sehingga membebani keuangan daerah dan perlu untuk dibubarkan.
3. Landasan dan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati antara lain :

- a. Landasan filosofis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati bersumber pada nilai-nilai Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan Peraturan Daerah ini perlu memberikan manfaat atau kontribusi untuk pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah Kabupaten Karanganyar.
 - b. Landasan sosiologis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati adalah Perusahaan Daerah Apotek Sukowati tidak bisa bersaing dengan baik sehingga berdampak pada kerugian perekonomian daerah.
 - c. Kebijakan tentang Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati didasarkan pada kebijakan nasional sebagai berikut :
 - 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
4. Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati adalah sebagai berikut.

BAB I	Ketentuan Umum
BAB II	Pembubaran
BAB III	Kewajiban
BAB IV	Aset
BAB V	Ketentuan Penutup

C. Saran

Berdasarkan uraian serta kesimpulan di atas maka disarankan :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar perlu dicabut.
2. Perlunya dibuat atau disusun Peraturan Daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati dengan memperhatikan aspek-aspek sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan.
3. Perlu penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembubaran PD. Apotek Sukowati yang melibatkan berbagai pihak yang terkait (*stakeholder*), meliputi: Pemerintah Kota, Legislatif (DPRD Kabupaten Karanganyar), masyarakat, akademisi, dan *Stakeholders* lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- A.Hamid S. Attamimi. 1981. "UUD NRI 1945-Tap MPR-Undang-undang" dalam Padmo Wahjono (Penghimpun), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Agus Riwanto. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Sukoharjo : Oase Pustaka.
- Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeysekere. 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan dari *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Jakarta: Proyek Elips.
- Ateng Syafrudin. 1976. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung : Tarsito.
- Bachtiar. 2015. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*. Jakarta : Raih Asa Sukses.
- Sjachran Basah. 1989. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung : Alumni.
- C.K. Allen. 1961. *Law in The Making*. London: Oxford University Press.
- Dahlan Thaib. 2009. *Ketatanegaraan Indonesia : Perspektif Konstitusi*, Cetakan Pertama. Yogyakarta : Total Media.
- Edison Siagian. 2015. "PERWUJUDAN PELAKSANAAN URUSAN PEMERINTAHAN BIDANG PERTANIAN: PERAN KEMENTERIAN/LEMBAGA DAN PEMERINTAH DAERAH".

- Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda. 2012. *Hukum Pemerintah Daerah*. Bandung: Nusamedia.
- HAW. Widjaja. 2003. *Otonomi Desa, Merupakan Otonomi yang Asli Bulat dan Utuh*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hans Kelsen. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell.
- Henry Campbell Black. 1990. "Council" *Black's Law Dictionary*. St. Paul, MN: West Publishing. VI.
- Inu Kencana Syafie. 2010. *Pengantar ilmu pemerintahan*. Jakarta: Refika Aditama.
- Irianto A. Baso Ence. 2008. *Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Kirdi Dipoyudo. 1979. *Pancasila, Arti dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Yayasan Proklamasi
- Lon L. Fuller,. 19773. *The Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press.
- Bagir Manan. 1989. *Pemerintah Daerah Bagian I, Penataran Administrative and Organization Planning*, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2002. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, Yogyakarta : Kanisius.
- Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Bandung : Alumni.
- Mohammad Hatta. 2002. *Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*, Jakarta: UI Press.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana.

Robert R Seidman. 1978. *The State Law And Development*. New York: St Martin's Press.

Roach, Matthew. 2015. *Can 'risk based' regulation help increase public confidence in the EPA? An evaluation of New South Wales environmental licensing reforms*. Environmental and Planning Law Journal. Vol.32, hlm.5.

Sulistiyowati Irianto dkk.. 2012. *Kajian Sosio-Legal, Seri Unsur-unsur Penyusun Negara Hukum*. Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen.

Tresna. 1977. *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*. Jakarta : Pradnya Paramita.

Jurnal

Abid Muhtarom. *Analisis Pendapatan Asli Daerah Sektor Perusahaan Daerah di Kabupaten Lamongan*. Vol. 8, No 1, Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan. 2016.

Aras Aira. *Peran manajemen aset dalam pembangunan daerah*, vol. 17.1, Kutubkhanah 17. 1, 2015.

Rima Rachmawati dkk. *Optimalisasi Penggunaan Teknologi Informasi Dalam Penatausahaan Aset/ Barang Milik Daerah*. vol. 10 (2), Jurnal ASET (Akuntansi Riset), 2018.

Edie Sugiarto. *Analisis kontribusi perusahaan daerah pasar terhadap peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Lamongan*. Volume I No.03, Jurnal Penelitian Ilmu Manajemen, 2016.

Faishal Fadly. *Adakah Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pendapat Daerah*, Vol. 16, no. 2, Jurnal Ilmu Ekonomi, 2016.

Paulus Kindangen dkk, *Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Sulawesi Utara*, Vol.19, No.3, Jurnal Pembangunan Ekonomi dan Keuangan Daerah, 2018.

Evi Noviawati. *Optimalisasi Pengelolaan Aset Daerah Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Vol 4 No 1, Jurnal Galuh Justisi, 2016.

D Sartika. *Analisis Kebijakan Penyehatan Perusahaan Daerah Pergudangan Dan Aneka Usaha (PPD PAU) Kota Samarinda*. Vol. 17(1), Jurnal Widyariset, 2014.

A Syafaruddin. *Paradigma Baru Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)*. Volume 1, Jurnal Siasat Bisnis, 2002.

Gusti Yosi dan Djuariah. *Bentuk badan usaha apotek ditinjau dari hukum perusahaan*, vol.12, No. 2, Hukum Responsif-Jurnal UGJ.

Sopiani dan Zainal Mubaroq. *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol. 17 No.2. 2020.

Suhariyono AR. *Penentuan Sanksi Pidana Dalam Suatu Undang-Undang*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 No.4, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Lampiran.



RANCANGAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN
KARANGANYAR
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PEMBUBARAN PERUSAHAAN DAERAH APOTEK SUKOWATI

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
BUPATI KARANGANYAR,

- Menimbang :
- a. bahwa berdasarkan hasil analisis investasi dan penilaian tingkat kesehatan, Perusahaan Daerah Apotek Sukowati tidak optimal dalam melayani masyarakat dikarenakan kurang bersaing dengan usaha sejenis serta tidak cukup sehat sebagai badan usaha ;
 - b. bahwa untuk menjamin kepastian hukum terhadap Pembubaran suatu Perusahaan Daerah, diperlukan pengaturan mengenai Pembubaran Perusahaan Daerah sesuai dengan amanat ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Apotek Sukowati;

- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN
KARANGANYAR

dan

BUPATI KARANGANYAR

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PEMBUBARAN
PERUSAHAAN DAERAH APOTEK SUKOWATI.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Karanganyar.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Perusahaan Daerah Apotek Sukowati yang selanjutnya disebut PD. Apotek Sukowati adalah Badan Usaha Milik Daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya.
6. Aset adalah segala kekayaan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Perusahaan Daerah.
7. Pembubaran adalah pengakhiran Perusahaan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
8. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

BAB II PEMBUBARAN

Pasal 2

Perusahaan Daerah yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar (Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2001 Nomor 97) dibubarkan.

Pasal 3

Pelaksanaan pembubaran PD. Apotek Sukowati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III KEWAJIBAN

Pasal 4

- (1) Kewajiban PD. Apotek Sukowati yang harus diselesaikan, meliputi:
 - a. kedudukan pengurus dan pegawai; dan
 - b. kewajiban kepada pihak ketiga.
- (2) Penyelesaian masalah kepegawaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyelesaian kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dibebankan kepada kekayaan PD. Apotek Sukowati.
- (4) Apabila ditemukan kekurangan dalam penyelesaian kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3), maka akan menjadi beban Pemerintah Daerah.

BAB IV

ASET

Pasal 5

- (1) Berdasarkan hasil laporan Auditor Independen, aset Perusahaan Daerah terdiri atas aset lancar dan aset tetap.
- (2) Aset lancar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. kas dan setara kas;
 - b. bank;
 - c. piutang dagang;
 - d. piutang lain-lain; dan
 - e. persediaan.
- (3) Aset tidak lancar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. hak dan guna tanah dan bangunan;
 - b. bangunan;
 - c. interior; dan
 - d. inventaris.
- (4) Aset Perusahaan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimuat dalam neraca Perusahaan Daerah yang tercantum dalam Lampiran I sebagai bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

Pasal 6

Seluruh Aset Kekayaan PD Apotek Sukowati yang telah dibubarkan menjadi kekayaan Pemerintah Daerah.

BAB VI

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 7

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 28 Tahun 2001 Tentang Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Kabupaten Karanganyar (Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2001 Nomor 97); dan

- b. Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 471 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyetoran Laba Bersih Perusahaan Daerah Apotek Sukowati Untuk Pemerintah Kabupaten Karanganyar (Berita Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006 Nomor 45); dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 8

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar.

Ditetapkan di
Karanganyar pada
tanggal ...

BUPATI KARANGANYAR,

JULIYATMONO

Diundangkan di
Karanganyarpada tanggal

...

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR,

SUTARNO

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR TAHUN ...
NOMOR ...NOREG. PERATURAN DAERAH KABUPATEN
KARANGANYAR,
PROVINSI JAWA TENGAH: (... / ...)

PENJELASAN ATAS
RANCANGAN PERATURAN KABUPATEN KARANGANYAR
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PEMBUBARAN PERUSAHAAN DAERAH APOTEK SUKOWATI

I. UMUM

Badan Usaha Milik Daerah merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah dengan tujuan, sebagai berikut:

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

PD. Apotek Sukowati merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang penjualan obat-obatan, jasa farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya. PD Apotek Sukowati dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta memastikan terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan pelayanan kesehatan khususnya pelayanan apoteker yang layak.

Keberadaan PD. Apotek Sukowati yang memberikan manfaat bagi masyarakat mengalami sejumlah permasalahan, sehingga tidak dapat lagi menjalankan kegiatannya sebagai lembaga intermediasi mikro bagi masyarakat. Permasalahan tersebut dapat diidentifikasi, sebagai berikut:

- a. PD. Apotek Sukowati dalam meningkatkan kesehatan masyarakat melalui penyediaan obat-obatan, barang-barang farmasi, dan jasa penunjang kesehatan lainnya tidak optimal memenuhi maksud dan tujuan pendirian;
- b. Kewajiban PD. Apotek Sukowati untuk pembagian laba perusahaan

sebesar 40% (empat puluh persen) dari laba bersih yang harus dimasukkan ke Kas Daerah tidak dapat ditunaikan sesuai dengan yang ditetapkan, sehingga tidak memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah; dan

- c. Laporan keuangan Perusahaan Daerah Apotek Sukowati melaporkan mengalami kerugian sejak tahun 2018, total kerugian per 31 Juli 2022 sebesar Rp 919.956.590,00 dan total modal di setor sebesar Rp 1.093.414.000,00. Sehingga apabila perusahaan mengalami kerugian yang terus menerus akan berdampak pada permodalan, bisnis, dan keuangan, serta akan membebani Pemerintah Daerah.

Memerhatikan permasalahan yang dihadapi PD. Apotek Sukowati tidak memungkinkan lagi untuk menjalankan usaha, maka berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan perlu ditetapkan Peraturan Daerah mengenai Pembubaran PD. Apotek Sukowati.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.