

**Naskah Akademik  
Rancangan Peraturan Daerah**

**Tentang**

**Perubahan Atas  
Peraturan Daerah No 10 Tahun 2018**

**Tentang**

**Perseroan Terbatas  
Jakarta Propertindo  
(Perseroan Daerah)**

## KATA PENGANTAR

---

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa karena dengan bimbingan-Nya maka Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2018 Tentang Perseroan Terbatas Jakarta Propertindo (Perseroan Daerah) ini telah dapat diselesaikan.

Fokus kajian Naskah Akademik ini adalah untuk menjadi uraian terkait usulan perubahan Perda DKI No. 10/2018, selanjutnya revisi tersebut dapat menjadi landasan hukum bagi PT Jakarta Propertindo (Perseroda), selanjutnya disebut dengan “Jakpro”, untuk menindaklanjuti beberapa penugasan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui aktivitas pembentukan perusahaan dan/atau kepemilikan saham perusahaan lain yang bidang kegiatan usahanya sesuai dengan bidang kegiatan usaha Jakpro, maupun yang tidak sesuai sehingga aktivitas tersebut di atas memiliki landasan hukum yang jelas diatur oleh Perda.

Revisi Perda DKI No. 10/2018 juga merupakan tindak lanjut Jakpro untuk memenuhi syarat dan ketentuan yang diatur dalam Permen ESDM No. 37 Tahun 2016 tentang Ketentuan Penawaran *Participating Interest* 10% (sepuluh persen) pada Wilayah Kerja Minyak Dan Gas Bumi, baik yang telah diterima oleh Jakpro pada tahun 2017 pada Wilayah Kerja *Offshore North West Java* (“WK-ONWJ”) maupun yang sedang diupayakan untuk diterima pada tahun 2019-2020 pada Wilayah Kerja *Offshore South East Sumatera* (“WK-SES”), serta peluang *Participating Interest* 10% dari Wilayah Kerja Migas lainnya yang berpotensi diperoleh Jakpro pada masa yang akan datang.

Beberapa masukan yang diberikan oleh pihak-pihak terkait sangat membantu dalam penyempurnaan hasil penyusunan Naskah Akademik ini, namun demikian Naskah Akademik ini tidak luput dari kekurangan sehingga segala masukan dengan tangan terbuka kami terima.

Besar harapan, semoga semua pihak yang berkepentingan dengan Naskah Akademik ini dapat menerimanya dengan baik. Demikian dan terima kasih.

Jakarta, Juni 2021

**Tim Penyusun**

## DAFTAR ISI

---

	JUDUL	1
	KATA PENGANTAR	2
	DAFTAR ISI	3
BAB I	PENDAHULUAN	4
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	9
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	14
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	16
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA	17
BAB VI	PENUTUP	18
	LAMPIRAN	
	Lamp. 1. Usulan redaksi pasal dan ayat	19
	DAFTAR PUSTAKA	20

## BAB I. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Sejarah PT Jakarta Propertindo (Perseroda) berawal dari Pluit, Jakarta Utara. Perusahaan properti dan infrastruktur milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta ini awalnya dibentuk sebagai sebuah Badan Pengelola Lingkungan (BPL) yang didirikan pada tahun 1960 dengan tanggung jawab terbatas kepada pengelolaan kawasan Pluit.

Kemudian pada September 1997 didirikanlah PT Pembangunan Pluit Jaya untuk menerima pelimpahan aset dari eks BPL Pluit, yang dilanjutkan *merger* dengan PT Pembangunan Pantai Utara Jakarta, selanjutnya PT Pembangunan Pluit Jaya berubah menjadi PT Jakarta Propertindo pada tanggal 15 Desember 2000 dan kemudian dikenal sebagai Badan Usaha Milik Daerah  *Holding* di bidang properti milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Gambar 1. Struktur Pemegang Saham, Anak Perusahaan, dan Anak Perusahaan Afiliasi dari Jakpro.



Seiring dengan berjalannya waktu, kemudian bidang kegiatan usaha Jakpro tidak dibatasi hanya di sektor properti, namun ikut merambah ke sektor infrastruktur sejak tahun 2005. Proyek-proyek yang digarap oleh Jakpro kemudian meluas meliputi pembangunan jalan tol, waduk, dan prasarana infrastruktur lain yang dibutuhkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pada tahun 2013, fokus garapan perusahaan dibagi menjadi tiga *sub holdings* yakni properti, infrastruktur, dan utilitas, kemudian pada tahun 2016 kegiatan bidang usaha Jakpro bertambah melalui kepercayaan yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk menerima hak pengelolaan *Participating Interest* 10% dari WK-ONWJ.

Berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DKI Jakarta No.10 Tahun 2018 tentang Perseroan Terbatas Jakarta Propertindo (Perseroan Daerah) dan melalui

Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB), per Desember 2018, selanjutnya PT Jakarta Propertindo resmi berganti nama menjadi PT Jakarta Propertindo (Perseroda) yang berlaku efektif sejak tanggal 1 April 2019 (selanjutnya di dalam kajian ini disebut sebagai “Jakpro”).

Tabel 1. Beberapa penugasan yang diterima oleh Jakpro dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sejak tahun 2016.

Tahun	Penugasan dari Pemprov DKI Jakarta
2016	Penerimaan dan Pengelolaan <i>Participating Interest</i> 10% dari WK-ONWJ
2016	Pembangunan dan Pengelolaan Velodrome dan Equestrian Park (ext. 2018)
2017	Penyelenggaraan LRT Jakarta
2018	Pengelolaan Tanah Hasil Reklamasi Pantai Utara Jakarta
2018	Penerimaan dan Pengelolaan <i>Participating Interest</i> 10% dari WK-SES
2018	Penyelenggaraan Fasilitas Pengelolaan Sampah ITF ( <i>Intermediate Treatment Facility</i> ) Sunter
2019	Penyelenggaraan Fasilitas Pengelolaan Sampah ITF (FPSA) Wilayah Layanan Barat
2019	Penyediaan dan Pembiayaan Perumahan DP Rp 0,-
2019	Penyelenggaraan Formula E
2019	Pembangunan Kawasan Olahraga Terpadu ( <i>Jakarta International Stadium</i> )
2019	Revitalisasi Pusat Kesenian Jakarta Taman Ismail Marzuki
2019	Penyelenggaraan Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur
2019	Penyelenggaraan Sarana Jaringan Utilitas Terpadu (SJUT)

Jakpro memiliki 6 (enam) anak perusahaan dan 8 (delapan) perusahaan lainnya, salah satu perusahaan lainnya yaitu PT Migas Hulu Jabar ONWJ (selanjutnya dalam kajian ini disebut sebagai “MUJ ONWJ”). Saham MUJ ONWJ dimiliki oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan dengan beberapa Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat melalui kepemilikan tidak langsung yang melibatkan BUMD masing-masing daerah untuk bersama-sama mengelola *Participating Interest* 10% WK-ONWJ sejak tahun 2017.

Dalam kurun 5 tahun terakhir beberapa penugasan yang diterima Jakpro sebagaimana ditampilkan pada Tabel 1. terdiri dari beberapa jenis kegiatan usaha yang bervariasi, di mana sebagian besar penugasan memiliki bidang kegiatan usaha yang telah sesuai dengan kegiatan usaha Jakpro yang tercantum di Perda DKI 10/2018 sehingga dapat dikelola langsung maupun tidak langsung oleh Jakpro seperti pembangunan Velodrome dan Equestrian Park (dikelola langsung), serta PT LRT Jakarta (dikelola melalui anak usaha).

Namun sebagian penugasan lainnya yang bidang kegiatan usahanya tidak sesuai dengan bidang kegiatan Jakpro yang tercantum pada Perda DKI 10/2018, selanjutnya dikelola oleh Jakpro melalui pembentukan perusahaan dan/atau kepemilikan saham pada perusahaan lainnya, diantaranya sebagai contoh adalah Penyelenggaraan ITF di Sunter melalui PT Jakarta Solusi Lestari dan Pengelolaan PI 10% WK-ONWJ melalui PT Migas Hulu Jabar ONWJ di mana hal ini selaras dengan prinsip pembukuan terpisah di antara kegiatan bidang usaha yang berbeda, sebagaimana tercantum dalam Pasal 108 PP 54/2017.

**“BUMD yang melaksanakan penugasan harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan”**

Jakpro sebagai BUMD memiliki kewajiban untuk mencantumkan kegiatan usahanya di dalam Peraturan Daerah dan Anggaran Dasar, sebagaimana diatur pada Pasal 11 Ayat 2 (c) dan Pasal 17 Ayat 2 (c) PP No. 54/2017 tentang BUMD.

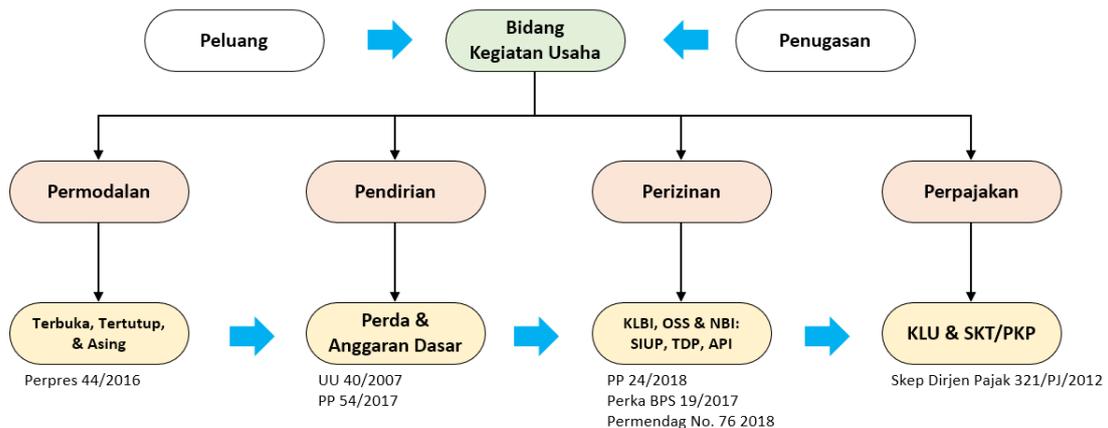
Selanjutnya sebagai badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas, maka Jakpro juga memiliki kewajiban untuk mencantumkan kegiatan usahanya di dalam Anggaran Dasar sebagaimana diatur pada Pasal 9 Ayat 1, Pasal 15 Ayat 1, dan Pasal 18 UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas yang berbunyi:

***“Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang dicantumkan dalam anggaran dasar Perseroan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”***

***“Maksud dan tujuan merupakan usaha pokok Perseroan, sedangkan Kegiatan usaha merupakan kegiatan yang dijalankan oleh Perseroan dalam rangka mencapai maksud dan tujuannya, yang harus dirinci secara jelas dalam anggaran dasar, dan rincian tersebut tidak boleh bertentangan dengan anggaran dasar.” (Penjelasan Pasal 18, UU 40/2007)***

Kemudian dalam menjalankan kegiatan usahanya, Jakpro juga diwajibkan untuk menunaikan administrasi perizinan dan perpajakan yang disesuaikan dengan bidang kegiatan usaha Jakpro yang tercantum di dalam Perda dan Anggaran Dasar sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 2. berikut ini:

Gambar 2. Konsekuensi bidang kegiatan usaha terhadap kewajiban permodalan, pendirian, perizinan, dan perpajakan sebuah badan usaha.



Kondisi kesesuaian bidang kegiatan usaha Jakpro pada dokumen Perda, Anggaran Dasar, dan Perizinan yang berlaku saat ini ditampilkan pada Tabel 2. Dari tabel tersebut ditemukan masih terdapat *gap* antara bidang usaha yang telah diatur oleh Perda DKI 10/2018 dengan yang telah dijalankan oleh Jakpro saat ini baik yang langsung maupun tidak langsung melalui pembentukan perusahaan dan/atau kepemilikan saham perusahaan lain oleh Jakpro.

Kondisi *gap* atau ketidaksesuaian bidang kegiatan usaha Jakpro dengan bidang kegiatan usaha anak perusahaan Jakpro dan perusahaan lainnya yang sebagian sahamnya dimiliki oleh Jakpro, diharapkan dapat dikoreksi atau dijembatani dengan usulan revisi Perda DKI 10/2018 berikut ini sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi Jakpro dan pengurus Jakpro dalam menindaklanjuti penugasan-penugasan dari Pemprov DKI Jakarta.

Tabel 2. Bidang Kegiatan Usaha Jakpro yang tercantum di Perda, Anggaran Dasar, dan dokumen perizinan

<b>Bidang Kegiatan Usaha Jakpro, yang termuat dalam:</b>		
<b>Perda DKI 10/2018</b>	<b>Anggaran Dasar</b>	<b>SIUP &amp; TDP</b>
<p>Maksud dan tujuan Perseroan adalah berusaha dalam bidang perdagangan, jasa, dan pengembangan infrastruktur dan utilitas.</p>	<p><b>Akta No. 3/4 Juni 2008</b></p> <p>Kegiatan usaha di bidang real estate (pengembang) dan infrastruktur dengan rincian:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengadaan, pematangan, dan pengelolaan tanah</li> <li>b. Reklamasi termasuk perencanaan dan pelaksanaannya</li> <li>c. Pembangunan kantor, toko, apartemen, kawasan industri, pabrik, pergudangan, perumahan, fasilitas olah raga, dan rekreasi serta hotel</li> <li>d. Pengelolaan, penyewaan dan/atau penjualan bangunan kantor, toko, apartemen, kawasan industri, dan perumahan</li> <li>e. Pengembangan kawasan permukiman skala besar</li> <li>f. Menciptakan pemukiman tersusun</li> <li>g. Pengelolaan lingkungan siap bangun</li> <li>h. Investasi di bidang properti melalui penyertaan modal, jual beli perusahaan atau produk properti</li> <li>i. Membangun prasarana lingkungan dan pengelolaannya</li> <li>j. Melaksanakan investasi di bidang infrastruktur</li> <li>k. Pengembangan jaringan jalan tol dan pelabuhan</li> <li>l. Penyelenggaraan penyediaan utilitas umum</li> <li>m. Kontraktor (pemborong umum) segala macam bangunan</li> </ol> <p><b>Akta No. 119/28 Agustus 2019</b></p> <p>Tambahan bidang kegiatan usaha:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan taman hiburan dan rekreasi</li> <li>b. Pengelolaan pusat pendidikan dan kebudayaan</li> <li>c. Usaha dan/atau investasi termasuk mendirikan anak usaha di bidang: <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Makanan dan Minuman</li> <li>ii. Hulu Minyak dan Gas Bumi</li> <li>iii. Utilitas <i>Ducting</i></li> <li>iv. Hilir Minyak dan Gas Bumi</li> <li>v. Lembaga Pembiayaan</li> </ol> </li> </ol>	<p><b>A. SIUP No.: 422/24.1PB.7/31.71/-1.824.27/e/2016</b></p> <p>Jasa; K.2 Sub Zona Perdagangan Dan Jasa Real Estate yang dimiliki sendiri atau disewa – Jasa Pengelola Gedung KBLI: 6811</p> <p><b>B. TDP No.: 586/24.3PT.7/31.71/-1.824.27/e/2016</b></p> <p>KBLI: 68110 Real Estate yang dimiliki sendiri atau disewa</p>

## 2. Rumusan Masalah

Secara umum **pembentukan perusahaan dan/atau kepemilikan saham pada perusahaan lain merupakan kewenangan BUMD yang diberikan oleh negara** melalui Pasal 341, UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (yang diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja "**UU 23/2014**") juncto Pasal 107, Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah di mana kewenangan pembentukan perusahaan dan/atau kepemilikan saham pada perusahaan lain tersebut telah melekat secara hukum kepada BUMD dan tidak wajib dicantumkan di dalam Perda BUMD sementara beberapa hal yang wajib dicantumkan di dalam Perda BUMD sesuai dengan Pasal 11 Ayat (2) PP 54/2017 termasuk salah satunya adalah kegiatan usaha, yang pada Pasal 2 Perda DKI 10/2018 dicantumkan sebagai:

***“...berusaha dalam bidang perdagangan, jasa dan pengembangan infrastruktur dan utilitas.***

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagaimana kewenangan yang dimiliki pada Pasal 108 PP 54/2017 dapat memberikan penugasan kepada Jakpro sebagai BUMD tanpa dibatasi terhadap penugasan yang hanya sesuai bidang kegiatannya dengan yang tercantum di Perda DKI 10/2018, seperti misalnya yang tidak sesuai di antaranya adalah:

- a. Pengelolaan sampah melalui pembangunan sarana ITF di Sunter
- b. Penyelenggaraan LRT
- c. Penyelenggaraan Formula E
- d. Penyelenggaraan Perusahaan Pembiayaan Infrastruktur
- e. Pengelolaan *Participating Interest* 10% di WK-ONWJ
- f. Pengelolaan *Participating Interest* 10% di WK-SES

Pasal 108 PP 54/2017 mengatur bahwa Pemerintah Daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk mendukung perekonomian daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan BUMD.

Revisi bidang usaha kegiatan Jakpro sebenarnya tidak relevan untuk Jakpro, karena konsekuensi perizinan dan perpajakan melekat pada perusahaan yang akan dibentuk.

Namun demikian revisi tersebut dibutuhkan Jakpro sebagai landasan dan kepastian hukum (agar selaras dengan prinsip penugasan di atas) untuk:

1. Pembentukan dan atau kepemilikan saham pada perusahaan lain atas penugasan dari Pemprov DKI dengan bidang usaha yang berbeda dengan bidang usaha Jakpro sesuai Perda DKI No. 10/2018, sehingga tidak akan menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari;
2. Syarat formil pencantuman kewenangan Jakpro pada Perda DKI 10/2018 untuk memiliki saham pada anak perusahaan dan/atau perusahaan asosiasi sebagai pengelola PI 10% sebagaimana diatur Permen ESDM No. 37/2016 Pasal 7, Ayat 6, butir a.

***“dasar kewenangan pembentukannya tercantum dalam Peraturan Daerah”***

## BAB II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

### 1. Kajian Teoritis: pembentukan anak perusahaan dan/atau kepemilikan saham perusahaan lain

Kewenangan untuk melakukan keputusan terkait investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur selaku Kepala Daerah sebagaimana diatur pada Pasal 3, PP No. 54/2017, di mana syarat dan ketentuan pelaksanaan yang terkait anak usaha BUMD diatur lebih lanjut pada Pasal 107, PP 54/2017.

Sementara norma hukum terkait kewenangan BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan untuk membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain telah diberikan oleh perundangan pada Pasal 341 UU 23/2014 dan tidak dipersyaratkan untuk dicantumkan ke dalam Perda.

***“Perusahaan perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.”***

Dari kewenangan tersebut di atas maka secara umum dapat dipahami bahwa Jakpro memiliki kewenangan dengan inisiatifnya dan/atau melalui penugasan yang diterima dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain, di mana hal ini juga dikuatkan oleh prinsip pembukuan terpisah di antara kegiatan bidang usaha yang berbeda, sebagaimana tercantum dalam Pasal 108 PP 54/2017.

***“BUMD yang melaksanakan penugasan harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan”***

Sementara secara teori perbedaan mendasar antara definisi (i) Anak Perusahaan dan (ii) Perusahaan Lainnya terletak pada jumlah saham yang dimiliki oleh BUMD, sebagaimana hal tersebut didefinisikan oleh Pasal 107, PP 54/2017 bahwa anak perusahaan BUMD adalah perusahaan yang minimal 70% sahamnya dimiliki oleh BUMD.

Dengan demikian kepemilikan Jakpro terhadap saham sebuah perusahaan yang jumlah kepemilikan sahamnya di atas 70%, maka perusahaan tersebut dapat dianggap sebagai Anak Perusahaan seperti contohnya PT LRT Jakarta.

Sementara kepemilikan Jakpro terhadap saham sebuah perusahaan yang jumlah sahamnya di bawah 70% dianggap tidak memenuhi kriteria Anak Perusahaan yang dimaksud oleh PP 54/2017 dan UU 23/2014, sehingga selanjutnya dapat didefinisikan sebagai kepemilikan Jakpro terhadap Perusahaan lainnya.

Tabel 3. Tindak lanjut penugasan Jakpro melalui Anak Perusahaan dan/atau Perusahaan Lainnya

No	Penugasan Pemrov DKI Jakarta	Porsi Saham	Jenis
1	<b>Pengelolaan PI 10% WK-ONWJ</b>	>20% PT Migas Hulu Jabar ONWJ	Perusahaan Lainnya
2	Pemrosesan sampah ITF (WTE)	>40% PT Jakarta Solusi Lestari	
3	Pengelolaan LRT	>99% PT LRT Jakarta	Anak Perusahaan
4	<b>Pengelolaan PI 10% WK-SES</b>	>99% (Rencana) PT Jakarta OSES Energi	

Ilustrasi dari kegiatan Jakpro dalam menindaklanjuti penugasan Pemprov DKI Jakarta melalui anak perusahaan dan perusahaan lainnya ditampilkan pada Tabel 3. melalui contoh 4 penugasan yang bidang kegiatan usaha penugasan tersebut tidak sesuai dengan bidang kegiatan usaha Jakpro yang dituangkan ke dalam Perda DKI No. 10/2018.

Lebih lanjut, pembentukan anak perusahaan oleh BUMD berdasarkan Pasal 107 ayat (4) PP 54/2017 harus memenuhi persyaratan:

- (a) disetujui oleh KPM atau RUPS;
- (b) minimal kepemilikan saham 70% (tujuh puluh persen) dan sebagai pemegang saham pengendali;
- (c) laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
- (d) memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama; dan
- (e) tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah.

Untuk mempermudah pembahasan praktik empiris pembentukan dan/atau kepemilikan saham pada **anak perusahaan** atau **perusahaan lainnya** maka bab berikutnya akan menguraikan praktik empiris pada penugasan dengan bidang kegiatan usaha hulu migas untuk pengelolaan PI 10%, karena Jakpro memiliki contoh tindak lanjut penugasan tersebut melalui **anak perusahaan (WK-SES)** atau **perusahaan lainnya (WK-ONWJ)**.

## **2. Praktik Empiris: pembentukan anak perusahaan dan/atau kepemilikan saham perusahaan lainnya**

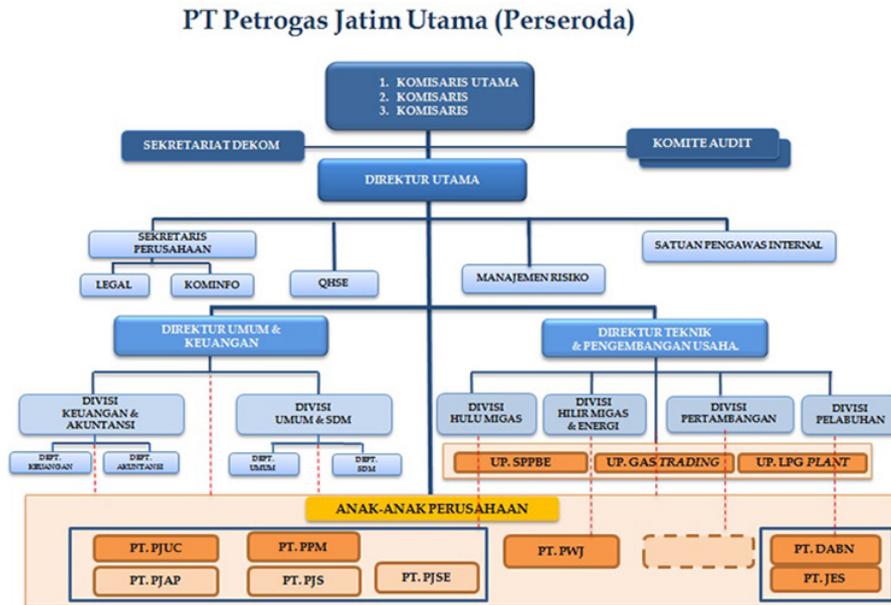
Pembentukan badan usaha yang dikhususkan sebagai pengelola sebuah wilayah kerja migas pada bidang kegiatan usaha hulu migas diatur melalui Pasal 13, UU 22/2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi (sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja "**UU 22/0021**").

***(1) Kepada setiap Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap hanya diberikan 1 (satu) Wilayah Kerja.***

***(2) Dalam hal Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap mengusahakan beberapa Wilayah Kerja, harus dibentuk badan hukum yang terpisah untuk setiap Wilayah Kerja.***

Realisasi dari UU 22/2001 tersebut di atas pada kepemilikan saham *Participating Interest* oleh sebuah BUMD yang **mengelola lebih dari satu WK Migas** adalah dengan dibentuknya **satu BUMD sebagai perusahaan holding** dan pembentukan beberapa perusahaan oleh BUMD yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah WK Migas yang akan dan/atau telah dikelolanya, sebagaimana yang dicontohkan oleh BUMD Pemprov Jawa Timur, PT Petrogas Jatim Utama (Perseroda) (Gambar 3.)

Gambar 3. Struktur BUMD Holding Migas PT Petrogas Jatim Utama (Perseroda) dengan 5 anak perusahaan pengelola 5 WK Migas. (sumber: www.petrogas.co.id)

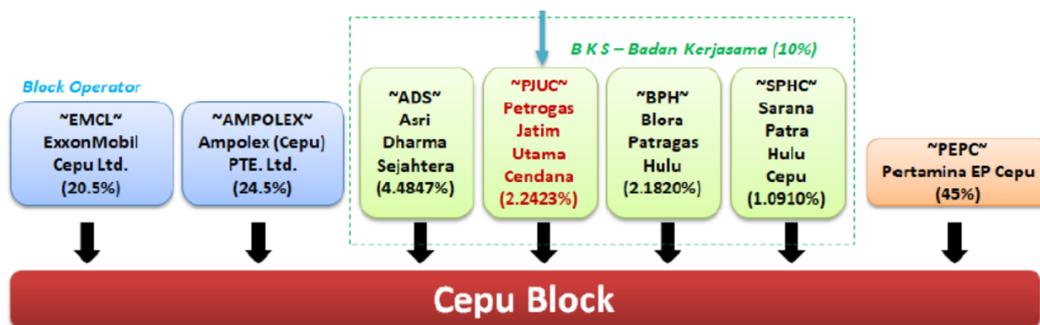


Pada studi kasus BUMD Holding Migas PT Petrogas Jatim Utama (Perseroda), selanjutnya disebut dengan “PJU”, maka tindak lanjut PJU dalam melaksanakan perintah Pasal 13, UU 22/2001 adalah dengan membentuk 5 perusahaan untuk mengelola 5 WK Migas di wilayah provinsi Jawa Timur (Gambar 3) dengan rincian sebagai berikut:

1. PT Petrogas Jatim Utama Cendana untuk WK Cepu (Gambar 4.)
2. PT Petrogas Pantai Madura untuk WK Madura *Offshore*
3. PT Petrogas Jatim Adipodai untuk WK Migas di daerah Bankalan
4. PT Petrogas Jatim Sumekar untuk WK Migas di daerah Sumenep
5. PT Petrogas Jatim Sampang Energi untuk WK Migas di daerah Sampang

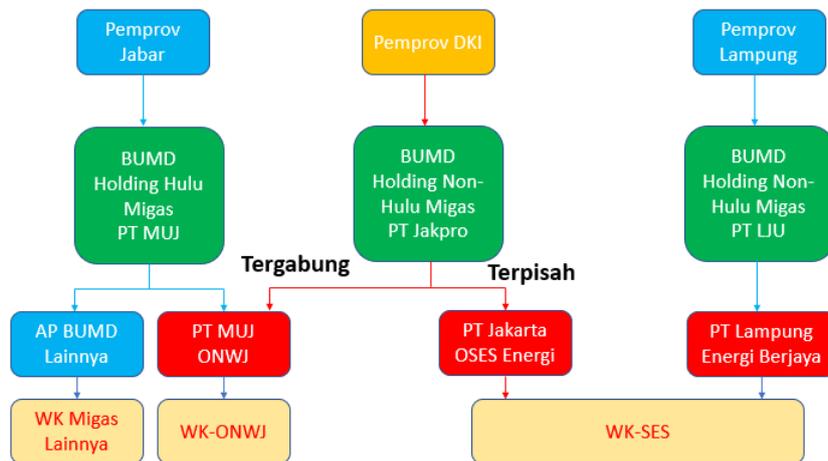
Pengelolaan PI 10% oleh lebih dari satu BUMD dalam praktiknya dapat dilakukan dengan 2 model yaitu (i) **Terpisah** maupun konsep (ii) **Tergabung**. Praktik empiris dari model pengelolaan PI 10% dengan model **Terpisah** (Gambar 4.) dapat didapati pada WK Cepu, di mana 4 BUMD milik 4 Pemda melakukan kerjasama PI 10% langsung secara terpisah melalui masing-masing BUMD, di antaranya adalah PT Petrogas Jatim Utama Cendana yang saham mayoritasnya dimiliki oleh PT Petrogas Jatim Utama (Perseroda), BUMD *holding* yang dimiliki Pemprov Jawa Timur.

Gambar 4. Pengelolaan PI 10% WK Cepu oleh BUMD dengan model **Terpisah**. (sumber: www.petrogas.co.id)



Sedangkan praktik empiris dari model pengelolaan PI 10% dengan model **Tergabung** (Gambar 5.) dilakukan oleh BUMD Pemprov Jabar, PT Migas Hulu Jabar (Perseroda), yang bersama dengan Jakpro melalui PT MUJ ONWJ mengelola PI 10% dari WK-ONWJ sejak tahun 2017.

Gambar 5. Pengelolaan PI 10% dengan model **Tergabung** (WK-ONWJ) dan rencana pengelolaan **Terpisah** (WK-SES) oleh Jakpro.



Sementara untuk pengelolaan PI 10% pada WK-SES, Jakpro rencananya akan menjalankan model **Terpisah** (Gambar 5.) dengan membentuk anak perusahaan yang mengacu kepada syarat dan ketentuan khusus untuk bidang kegiatan usaha Pengelolaan PI 10% sebagaimana diatur pada Pasal 7 Ayat (6) Permen ESDM 37/2016.

Untuk case Jakpro, implementasi konsep **Terpisah** pada pengelolaan PI 10% WK-SES akan merepresentasikan praktik empiris pembentukan **anak perusahaan**, sementara implementasi konsep **Tergabung** pada pengelolaan PI 10% WK-ONWJ akan merepresentasikan praktik empiris kepemilikan saham **perusahaan lainnya** sebagaimana dimaksud pada Pasal 341, UU 23/2014.

Aturan khusus pada Pasal 7 Ayat (6) Permen ESDM 37/2016 terkait pengelolaan PI 10% oleh **anak perusahaan** BUMD memiliki perbedaan dengan syarat dan ketentuan **anak perusahaan** yang diatur secara umum pada Pasal 107 PP 54/2017.

Tabel 4. Rencana tindak lanjut Jakpro terhadap perbedaan norma pembentukan anak usaha BUMD di antara PP 54/2017 dengan Permen ESDM 37/2016.

Syarat & Ketentuan Peraturan / Perundangan Pembentukan Anak Usaha BUMD		Rencana Tindak Lanjut Jakpro
PP 54/2017 Pasal 107	Permen ESDM 37/2016 Pasal 7 Ayat 6	
Saham pemerintah daerah sebesar 51% pada BUMD; Lapkeu BUMD 3 tahun dinyatakan sehat	Saham pemerintah daerah minimal sebesar 99% pada BUMD; Kegiatan usaha BUMD bukan selain Migas.	Sudah sesuai dengan kriteria
Disetujui oleh RUPS; tidak diwajibkan tercantum di Perda	Dicantumkan kewenangannya di Perda	Melakukan revisi terhadap Perda DKI 10/2018, dengan mencantumkan kewenangan pembentukan anak usaha sesuai dengan penugasan
Mitra adalah BUMN, BUMD, dan Swasta; Lapkeu 3 tahun dengan opini min. wajar	Mitra harus terafiliasi oleh pemerintah daerah	PT Jakarta OSES Energi (PTJOE) sebagai badan usaha penerima dan pengelola Hak PI

<b>Syarat &amp; Ketentuan Peraturan / Perundangan Pembentukan Anak Usaha BUMD</b>		<b>Rencana Tindak Lanjut Jakpro</b>
<b>PP 54/2017 Pasal 107</b>	<b>Permen ESDM 37/2016 Pasal 7 Ayat 6</b>	
dengan pengecualian; dalam kondisi sehat (1 tahun terakhir); memiliki kompetensi		10%, dibentuk oleh Jakpro pada tanggal 1 Juli 2020 dengan kepemilikan saham 99% dan PT Jakarta Utilitas Propertindo (PTJUP) dengan kepemilikan saham sebesar 1%
Boleh bermitra dengan swasta	Tidak ada unsur swasta	Sudah sesuai kriteria, karena PTJUP per tanggal 29 Januari 2021 sahamnya telah dimiliki 100% oleh Jakpro, selanjutnya Jakpro akan menghibahkan 1 lembar saham yang dimilikinya di PTJUP senilai IDR 1.000.000,- kepada PDAM PAM Jaya
BUMD akan memiliki min. saham 70%; sisanya dapat dimiliki oleh mitra	BUMD akan memiliki min. saham 99%; sisanya dapat dimiliki oleh mitra	Sudah sesuai kriteria

Perbedaan syarat dan ketentuan tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut melalui tabel matriks berikut ini (Tabel 4.). Perbedaan syarat dan ketentuan khusus ini sangat mungkin juga terdapat pada bidang kegiatan usaha lainnya selain Pengelolaan PI 10% di sektor minyak dan gas bumi. Terkait hal ini maka Jakpro akan melakukan kajian terpisah pada setiap case penugasan yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

### **3. Kontrol Dan Kendali Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap Anak Usaha BUMD / Jakpro.**

Kontrol dan kendali pemerintah daerah terhadap sebuah BUMD sebagaimana tercantum di dalam UU 23/2014 dan PP 54/2017 dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung melalui:

1. RUPS sebagai organ tertinggi BUMD yang melingkupi penetapan pengurus perusahaan, persetujuan investasi/divestasi, persetujuan RKAP dan telaah laporan kinerja serta laporan keuangan secara berkala (bulanan, tiga bulanan, tahunan dan teraudit)
2. Keberadaan orang yang cakap dan dipercaya, serta telah memenuhi kelayakan dan kepatutan oleh pemerintah daerah sebagai pengurus BUMD
3. Dokumen perencanaan rutin terkait kegiatan perusahaan melalui *Business Plan* (5 tahunan) dan RKAP (per tahun)
4. Dokumen laporan kinerja dan laporan keuangan secara berkala (bulanan, tiga bulanan, tahunan dan teraudit)
5. Pelaksanaan RUPS secara berkala untuk melakukan pengawasan, minimal setiap 3 bulanan
6. Peraturan Gubernur yang mengatur kebijakan strategis BUMD yang dianggap penting dan strategis seperti Peraturan Gubernur (Pergub) yang terkait sistem pengadaan barang jasa (Pergub DKI 50/2019), penetapan besaran gaji pengurus (Pergub DKI 79/2019), dan hal lainnya yang dianggap penting dan strategis

Sehingga sebagian atau seluruh mekanisme kontrol dan kendali Pemerintah Daerah terhadap BUMD sebagaimana disebutkan di atas dapat juga diterapkan oleh BUMD kepada Anak Usaha BUMD sehingga tercipta tata kelola yang baik dan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang telah diatur di dalam UU 40/2007, UU 23/2014 juncto PP 54/2017.

### **BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGAN TERKAIT**

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait dengan substansi permasalahan yang akan diatur dimaksudkan untuk mengetahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Di antara Peraturan tersebut adalah :

#### **1. Undang Undang No 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Perundang Undangan.**

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan Perundang-undangan yang baik, Pemerintah telah membuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

##### **Pasal 7**

*(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. Peraturan Pemerintah;*
- e. Peraturan Presiden;*
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Pasal 7 Undang Undang ini menegaskan posisi hierarki perundang-undangan yang berlaku lazim di Indonesia. Posisi hierarki tersebut juga sekaligus menggambarkan kekuatan hukum dari masing-masing peraturan dan harus dijadikan rujukan bagi pembuatan peraturan perundang-undangan, hal ini ditegaskan dalam Ayat (2) yang berbunyi:

*(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*

Selanjutnya Pasal 8 berbunyi:

##### **Pasal 8**

*(1) Jenis Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*

*(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

Gambar 7. Pemisahan ruang lingkup Perda (Pasal 11), Anggaran Dasar (Pasal 17), dan Peraturan Perusahaan (Pasal 91 dan 92) sebagaimana diatur oleh PP 57/2017.



## 2. Undang – Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan UU 11/2020)

UU 23/2014 dalam Pasal 341 telah memberikan kewenangan kepada BUMD (bentuk perusahaan perseroan daerah) untuk membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pasal 343 menegaskan bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur (d) tata kelola perusahaan yang baik, dan (h) penugasan pemerintah daerah.

Selaras dengan ketentuan di atas, revisi Perda 10/2018 dibutuhkan agar selaras dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

## 3. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Pemerintah (BUMD) berbentuk Perseroan Terbatas Daerah (Perseroda).

PP 54/2017 telah mengatur pemisahan yang jelas terkait ruang lingkup aturan main sebuah BUMD Perseroda terhadap hal-hal yang dapat diatur oleh Peraturan Daerah (Perda) (Pasal 11), oleh Anggaran Dasar (Pasal 17), dan oleh Peraturan Perusahaan (Pasal 91 dan 92) sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 7.

Kebutuhan mendesak terhadap revisi Perda DKI No. 10/2018 dengan mempertimbangkan PP 54/2017, Pasal 11 Ayat (2) yang berbunyi :

*Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah memuat:*

- a. nama dan tempat kedudukan;*
- b. maksud dan tujuan;*
- c. kegiatan usaha;*
- d. jangka waktu berdiri; dan*
- e. besarnya modal dasar.*

maka ketentuan Pasal 7 ayat (6) butir a yang mengatur mengenai kewenangan Jakpro untuk membentuk dan/atau memiliki sebuah atau lebih anak usaha BUMD dalam pengelolaan PI 10% dari sebuah WK Migas dapat **dituangkan ke dalam Pasal yang terkait Maksud Dan Tujuan atau Pasal yang terkait Kegiatan Usaha atau Pasal khusus yang mengatur hal ini secara khusus terpisah dari pasal-pasal lainnya** di dalam revisi Perda DKI No. 10/2018, dengan usulan redaksi sebagaimana terlampir.

## **BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

### **1. Landasan Filosofis**

DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara dan salah satu implementator pertama dari Peraturan Pemerintah No 35 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri ESDM No. 37 Tahun 2016 dengan keikutsertaan Jakpro dalam anak usaha BUMD Jabar, MUJ ONWJ, harus memiliki kesadaran yang lebih dari daerah lainnya dalam menerapkan peraturan yang berlaku dalam pengelolaan *Participating Interest* 10% sehingga dapat menjadi contoh dalam azas kepatuhan hukum dan perundangan.

### **2. Landasan Sosiologis**

Saat ini peran Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya alam berupa minyak dan gas bumi sudah dapat dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang Undang Minyak dan Gas Bumi No. 22 Tahun 2001. Peran tersebut dapat dilihat dari besaran sumbangan pendapatan asli daerah (PAD) dari skema *Participating Interest* bagi kemakmuran masyarakat.

### **3. Landasan Yuridis**

Perubahan Peraturan Daerah ini dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum yang mungkin terjadi berdasarkan Peraturan Perundang Undangan yang secara hierarki lebih tinggi kedudukannya. Hal tersebut guna menjamin kepastian hukum bagi PT Jakarta Propertindo (Perseroda) agar dapat melaksanakan penugasan yang telah diberikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai pemegang saham utama perusahaan.

## **BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA**

Revisi terhadap Perda DKI No. 10/2018 selain sebagai langkah antisipasi terhadap penugasan yang akan diterima Jakpro dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap penugasan yang bidang kegiatan usahanya tidak sesuai dengan bidang kegiatan usaha Jakpro yang tercantum di dalam Perda maupun di dalam Anggaran Dasar, namun juga berfungsi sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan penugasan Jakpro untuk menerima pelimpahan dan pengelolaan PI 10% WK-SES sesuai dengan syarat yang diatur pada Permen ESDM No. 37/2016.

Revisi Perda DKI No. 10/2018 yang akan mencantumkan kewenangan **Jakpro untuk membentuk perusahaan dan/atau memiliki saham perusahaan lain** merupakan:

1. **Kewenangan** yang diberikan oleh Pasal 341, UU No. 23/2014 juncto Pasal 107 PP 54/2017; dan
2. **Syarat formil yang wajib dicantumkan di dalam Perda DKI No. 10/2018** untuk Jakpro dapat menindaklanjuti penugasan dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menerima dan mengelola PI 10%.

Revisi terhadap Perda DKI No. 10/2018 dianggap tidak akan menghalangi perubahan kebijakan politik Pemprov DKI bila di kemudian hari akan memutuskan membentuk sebuah BUMD Baru untuk melakukan penataan terhadap aset yang telah dimiliki dan dikelola oleh Jakpro melalui penugasan selama ini.

## **BAB VI. PENUTUP**

### **1. Simpulan**

1. Kewenangan Jakpro sebagai BUMD untuk membentuk dan/atau memiliki saham anak usaha BUMD adalah kewenangan yang diberikan oleh Pasal 341, UU No. 23/2014 juncto Pasal 107 PP 54/2017, serta secara umum tidak wajib dicantumkan ke dalam Perda DKI No. 10/2018.
2. Dalam kurun 5 tahun terakhir, Jakpro telah menerima beberapa penugasan dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta termasuk penugasan yang bidang kegiatan usahanya tidak sesuai dengan bidang kegiatan usaha Jakpro yang tertuang pada Perda DKI No. 10/2018.
3. Revisi Perda DKI No. 10/2018 dengan usulan redaksi pasal sebagaimana tercantum pada Lampiran 1 adalah untuk menyediakan landasan hukum bagi Jakpro dalam menindaklanjuti penugasan dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada bidang kegiatan usaha yang tidak sesuai dengan bidang kegiatan usaha Jakpro yang tertuang di Perda DKI No. 10/2018.
4. Revisi Perda DKI No. 10/2018, sebagaimana usulannya tercantum pada Lampiran 1 selain untuk memberikan kepastian hukum (Poin 3) juga diperlukan Jakpro untuk memenuhi syarat formil yang harus dilengkapi oleh Jakpro sebagaimana diatur pada Pasal 7 Ayat 6 butir a. Permen ESDM No. 37/2016.

### **2. Saran**

1. Melakukan pemilahan substansi materi yang akan diatur dalam Perda berdasarkan peraturan perundangan yang secara hierarki lebih tinggi.
2. Untuk menyempurnakan Naskah Akademik ini, bila diperlukan maka dapat dilakukan studi komparasi tentang model kelembagaan yang telah berhasil ditempuh oleh daerah penghasil migas lainnya, serta melakukan serangkaian *focus discussion group* (FGD) tentang materi-materi yang akan diatur dalam Perda ini.

## Lampiran 1: Usulan Redaksi Pasal dan Ayat

*Di antara BAB VI dan BAB VII disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB VIA sehingga berbunyi sebagai berikut:*

### **BAB VI A**

#### **PEMBENTUKAN BADAN USAHA**

*Di antara Pasal 9 dan Pasal 10 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 9A sehingga berbunyi sebagai berikut:*

#### **Pasal 9A**

- (1) Perseroan dapat membentuk badan usaha, anak perusahaan, dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain yang bergerak di bidang kegiatan usaha Perseroan dan/atau di bidang usaha lainnya sesuai dengan rencana Pembangunan Daerah, termasuk untuk menerima dan mengelola Participating Interest dan/atau mengelola Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi secara umum.*
- (2) Selain pembentukan badan usaha, anak perusahaan, dan/atau kepemilikan saham pada perusahaan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perseroan dapat membentuk badan usaha, anak perusahaan, dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain yang bergerak di bidang kegiatan usaha Perseroan dan/atau di bidang usaha lainnya sesuai dengan rencana Pembangunan Daerah.*
- (3) Pembentukan badan usaha, anak perusahaan, dan/atau kepemilikan saham pada perusahaan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Frasa di atas dikutip dan dimodifikasi dari frasa Pasal 341, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

## Daftar Pustaka

- PP 35/2004, Peraturan Pemerintah (2004). Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi, tanggal 14 Oktober 2004.
- PP 54/2017, Peraturan Pemerintah (2017). Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, tanggal 27 Desember 2017.
- Perda DKI 1/2018. Peraturan Daerah (2018). Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2017 – 2022.
- Perda DKI 10/2018. Peraturan Daerah (2018). Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2018 tentang PT Jakarta Propertindo (Perseroda).
- Permen ESDM 37/2016, Peraturan Menteri (2016). Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 37 Tahun 2016 tentang Ketentuan Penawaran *Participating Interest* 10% (Sepuluh Persen) Pada Wilayah Kerja Minyak Dan Gas Bumi, tanggal 25 November 2016.
- UU 22/2001, Undang Undang (2001). Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi, tanggal 23 Nopember 2001.
- UU 40/2007, Undang Undang (2007). Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, tanggal 16 Agustus 2007.
- UU 23/2014, Undang Undang (2014). Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, tanggal 30 September 2014.