



NASKAH AKADEMIK

RAPERDA PEMBENTUKAN PERUMDA DAN PERSERODA ANEKA USAHA



PENYUSUN:
TIM LPPM UNIVERSITAS
MUHAMMADIYAH PURWOKERTO



DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN1

A. LATAR BELAKANG 1

B. IDENTIFIKASI NORMATIF 3

C. MAKSUD DAN TUJUAN3

D. METODE PERANCANGAN NASKAH AKADEMIK 3

 a. Macam dan Jenis Penelitian 4

 b. Jenis dan Sifat Data Penelitian 4

 c. Alat Pengumpulan Data 4

 d. Analisa Data 4

 e. Pendekatan dalam Analisa Data 4

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK 4

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 6

A. KAJIAN TEORITIS 6

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN NORMA 16

 1. Asas Kebangsaan 16

 2. Asas Kekeluargaan 17

 3. Asas Kenusantara 17

 4. Asas Bhinneka Tunggal Ika 18

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN24

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 26

A. LANDASAN FILOSOFIS26

B. LANDASAN SOSIOLOGIS28

C. LANDASAN YURIDIS 28

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG 30

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN30

B. MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 32

 1. KETENTUAN UMUM 32

 2. MAKSUD DAN TUJUAN33

 3. MATERI YANG AKAN DIATUR34

 4. Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup34

DAFTAR PUSTAKA 0

NASKAH AKADEMIK RAPERDA PEMBENTUKAN PERUMDA DAN PERSERODA ANEKA USAHA

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Hukum dan pembangunan ekonomi mempunyai hubungan erat yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya. Hukum berperan dalam melindungi, mengatur dan merencanakan kehidupan ekonomi sehingga kegiatan ekonomi dapat diarahkan kepada kemajuan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.¹ Dalam perekonomian di Indonesia, dilakukan oleh beberapa badan usaha yang dapat dikelompokkan sebagai BUMN, BUMS dan BUMD. Ketiga badan usaha ini memiliki ciri khas, keunggulan dan kelemahan masing-masing. Namun keseluruhan memiliki peran strategis dalam membangun perekonomian nasional. misalnya BUMD, berperan dalam memberikan kontribusi pada perekonomian serta kegiatan usaha. BUMD merupakan salah satu aset penting bagi pemerintahan daerah untuk ikut serta melaksanakan pembangunan ekonomi nasional dan khususnya di daerah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara, merupakan nasionalisasi terhadap perusahaan peninggalan kolonial Belanda sesuai dengan ketentuan nasionalisasi dalam Undang-undang Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan- Perusahaan Milik Belanda. Makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut yaitu dengan adanya penyerahan badan usaha dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menindaklanjuti hal tersebut maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sebagai awal berdirinya badan usaha milik pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, maka istilah Perusahaan Daerah muncul, jika melihat dari penggunaan istilah tersebut, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang bentuk hukum badan usaha milik daerah, pengelompokan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

¹ Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, (Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2002) hlm 36.

Daerah mengakibatkan tidak berlakunya beberapa peraturan perundangan-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD bisa menjadi salah satu pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD didirikan oleh pemerintah daerah dengan pembentukan yang ditetapkan dengan Perda Pasal 331 angka 1 dan angka 2 UU PEMDA.

Berdasarkan UU PEMDA Pasal 331 angka 3, BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Perumda merupakan BUMD dimana keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu daerah saja dan tidak berbentuk saham.² Perseroda merupakan BUMD dimana modalnya terbagi dalam bentuk saham dimiliki oleh beberapa daerah. Dalam pengelolaan Perumda maupun Perseroda memerlukan sebuah konsep pengelolaan sesuai dengan karakteristik dan jenis BUMD. Hal tersebut adalah tugas dari Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan dalam BUMD. Sesuai dengan kewenangannya, setiap pemerintah daerah wajib mengadakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat, terutama pelayanan untuk kebutuhannya.

Karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan sifat komersil yang dikuatkan oleh pendapat dari M. Natzir Said yang menyatakan bahwa BUMD disatu sisi bersifat komersil (*Commercial Corporation*) dan disisi lain bersifat sosial (*Social Service Corporation*). Dengan demikian, sifat dualistis ini perlu ditinjau dengan bentuk BUMD sesuai dengan lapangan usahanya.³ Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang badan usaha milik daerah, dapat dibedakan antara tujuan umum dan tujuan khusus untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Pasal 8 peraturan *aquo* dan Penjelasannya, pendirian Badan Usaha Milik Daerah Perumda dikhususkan untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi untuk pemenuhan kebutuhan hidup

² Deddy Supriyadi Bratakusumah and Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002), hlm. 34.

³ M. Natzir Said, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 8.

masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka diperlukan Naskah Akademik yang dapat menjelaskan dan memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal pengaturan Perumda ataupun Perseroda, yang keseluruhan adalah bagian dari peran serta fungsi pimpinan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Daerah (PAD) untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

B. IDENTIFIKASI NORMATIF

Pengaturan yang mengatur Perumda atau Perseroda sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah undang-undang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, maupun Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang keseluruhan masih membutuhkan peraturan pelaksana khusus yang komperhensif dan menerapkan nilai-nilai masyarakat yang sesuai dengan asas pembagian kekuasaan ataupun asas pembantuan yang ada di suatu daerah.

C. MAKSUD DAN TUJUAN

- a. Maksud Penyusunan Naskah Akademik Pembentukan Perumda/Perseroda Aneka Usaha adalah untuk mengetahui tingkat kewenangan Pemerintah Daerah dalam membuat Peraturan Daerah dan menentukan substansi yang akan diuraikan dalam Rancangan Peraturan Daerah mengenai Pembentukan Perumda/Perseroda Aneka Usaha.
- b. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik Pembentukan Perumda/Perseroda Aneka Usaha adalah untuk menyusun landasan hukum, memberikan arah dan ruang lingkup bagi penyusunan Draft Raperda Pembentukan Perumda/Perseroda Aneka Usaha dan menyusun konsep draft Raperda tentang Pembentukan Perumda/Perseroda Aneka Usaha.

D. METODE PERANCANGAN NASKAH AKADEMIK

Metode penelitian merupakan cara yang sistematis untuk menyelidiki masalah tertentu dengan benar dan dapat di pertanggung jawabkan keilmiahannya.

Adapun sistematika metode penelitian dalam Naskah Akademik ini terdiri dari:

a. Macam dan Jenis Penelitian

- 1) Macam Penelitian
 - a) Eksploratoris;
 - b) Deskriptif; atau
 - c) Eksplanatoris.
- 2) Jenis Penelitian
 - a) Penelitian Normatif/doktrinal; atau
 - b) Penelitian Empiris/non doktrinal.

b. Jenis dan Sifat Data Penelitian

- 1) Jenis Data Penelitian
 - a) Data primer; dan/atau
 - b) Data sekunder.
- 2) Sifat Data Penelitian
 - a) Bahan hukum primer;
 - b) Bahan hukum sekunder; dan/atau
 - c) Bahan hukum tersier.

c. Alat Pengumpulan Data

- 1) Studi dokumen atau bahan pustaka;
- 2) Pengamatan atau observasi; dan/atau
- 3) Wawancara atau interview.

d. Analisa Data

- 1) Data kualitatif; dan/atau
- 2) Data kuantitatif.

e. Pendekatan dalam Analisa Data

- 1) Pendekatan yuridis normatif;
- 2) Pendekatan sejarah hukum;
- 3) Pendekatan politik hukum; dan/atau
- 4) Pendekatan perbandingan hukum.

E. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK

Sistematika dalam Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan NA
- D. Metode Penyusunan NA

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis
- B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma
- C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada Dan, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

- A. Landasan Filosofis
- B. Landasan Sosiologis
- C. Landasan Yuridis

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANJAR

- A. Jangkauan dan Arah Pengaturan
- B. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

LAMPIRAN

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. DIFERENSIASI PERUMDA DENGAN PERSERODA

Salah satu implikasi mendasar dalam penyelenggaraan badan usaha milik daerah terhadap kedudukan hukum Perusahaan Daerah adalah harus segera disesuaikan bentuk hukumnya menjadi PERUMDA atau PERSERODA. Transisi tersebut diiringi dengan adanya penyesuaian prioritas pendirian. Misalnya dalam pendirian PERUMDA yaitu untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Perubahan dan penyesuaian bentuk hukum Perusahaan Daerah menjadi PERUMDA atau PERSERODA, ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Tidak seperti Perumda yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*), Perseroda dibentuk dengan tujuan untuk mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (*profit oriented*). Keuntungan Perseroda menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperlukan untuk pembangunan. Namun sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Perseroda dapat diubah bentuknya menjadi Perumda. Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tidak mengatur apakah tujuan Perumda hasil perubahan bentuk hukum dari Perseroda juga ikut berubah, yaitu yang semula *profit oriented* berubah menjadi berorientasi ke pelayanan masyarakat. Pertanyaan ini muncul karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tidak memberikan petunjuk Perseroda yang seperti apa yang dapat berubah bentuk menjadi Perumda. Petunjuk yang diberikan hanyalah perubahan tersebut dapat dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa ada penjelasan tujuan seperti apa yang hendak dicapai sehingga perlu dilakukan perubahan bentuk dari Perseroda menjadi Perumda.

Mengingat tujuan utama Perseroda adalah *profit oriented*, maka direksi Perseroda dituntut untuk dapat melakukan terobosan atau pun aksi bisnis (*business action*) yang dapat menguntungkan Perseroda. Namun tidak tertutup kemungkinan aksi bisnis yang dilakukan oleh

direksi justru menimbulkan kerugian pada Perseroan. Terkait dengan kerugian tersebut, direksi tidak perlu khawatir dipersalahkan selama direksi melakukan aksi bisnis dan kepengurusannya dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab, sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya Perseroan sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya.

Hal tersebut merupakan pelaksanaan dari tugas *fiduciary duties* dari direksi, yaitu tugas yang terbit secara hukum (*by the operation of law*) dari suatu hubungan *fiduciary* antara direksi dan perusahaan (Perseroan) yang dipimpinnya sehingga direksi harus mempunyai kepedulian dan kemampuan (*duty of care and skill*), itikad baik, loyalitas, dan kejujuran terhadap perusahaan dengan derajat yang tinggi (*high degree*).⁴ Dalam melaksanakan tugas *fiduciary duties*, direksi harus melaksanakan tugasnya dengan itikad baik (*Bona Fides*), *proper purpose*, tidak dengan kebebasan yang tidak bertanggung jawab (*Unfettered Discretion*), dan tidak memiliki benturan tugas dan kepentingan (*Conflict of Duty and Interest*). Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, tugas *fiduciary duty* dapat dilihat dalam:

1. Pasal 92 ayat (1): Direksi menjalankan pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan.
2. Pasal 92 ayat (2): Direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan/atau anggaran dasar.
3. Pasal 97 ayat (1): Direksi bertanggung jawab atas pengurusan perseroan.
4. Pasal 97 ayat (2): Pengurusan perseroan wajib dilaksanakan setiap anggota direksi dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Sepanjang direksi tidak melakukan pelanggaran atas anggaran dasar perseroan, maka perseroan yang akan bertanggung jawab atas semua akibat dari tindakan direksi tersebut, termasuk apabila perseroan menderita kerugian, bahkan kepailitan, sepanjang kerugian atau kepailitan tersebut terjadi bukan karena kesalahan (kesengajaan atau kelalaian) direksi.⁵ Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 bahwa anggota direksi tidak

⁴ Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003).hlm 45.

⁵ Hasbullah F. Sjawie, "Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan *Ultra Vires*," Jurnal Hukum PRIORIS 6, no. 1: 12–32, <https://doi.org/https://doi.org/10.25105/prio.v6i1.1886>, 2017.

dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian perseroan apabila dapat membuktikan:

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Sebaliknya apabila direksi tidak memiliki itikad baik, salah, dan lalai dalam melaksanakan tugas kepengurusan Perseroda, serta melakukan tindakan yang berhubungan dengan tindakan *ultra vires* maka berdasarkan Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, setiap anggota direksi harus bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian Perseroda. Dalam hal direksi terdiri atas 2 (dua) anggota direksi atau lebih, maka berdasarkan Pasal 97 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tanggung jawab tersebut berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi. Tindakan yang berhubungan dengan tindakan *ultra vires* tersebut ada dua yaitu: pertama, adalah tindakan yang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku serta anggaran dasar perseroan adalah tindakan yang berada di luar maksud dan tujuan perseroan. Kedua, adalah tindakan dari direksi perseroan di luar kewenangan yang diberikan kepadanya berdasarkan ketentuan yang berlaku, termasuk anggaran dasar.⁶

2. KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM BUMD

Besarnya kewenangan kepala daerah sebagai pemegang saham mayoritas tersebut dipertegas dalam Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yang menyebutkan bahwa kepala daerah selaku pemegang saham pada Perseroda memiliki kewenangan mengambil keputusan yang menyangkut:

- 1) perubahan anggaran dasar;
- 2) pengalihan aset tetap;
- 3) kerjasama;

⁶ Gunawan Widjaja, *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan*, (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005). Hlm. 23.

- 4) investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
- 5) penyertaan modal pemerintah daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan pembagian saham;
- 6) pengangkatan dan pemberhentian direksi dan komisaris;
- 7) penghasilan direksi dan komisaris;
- 8) penetapan besaran penggunaan laba;
- 9) pengesahan laporan tahunan;
- 10) penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran Perseroda; dan
- 11) jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih Perseroda dalam (satu) transaksi atau lebih.

Dari kewenangan tersebut terlihat bahwa kepala daerah yang mewakili daerah sebagai pemegang saham mayoritas pada Perseroda, memiliki kewenangan untuk mengangkat organ Perseroda yaitu direksi dan komisaris. Berdasarkan teori organ, direksi bertugas melakukan pengurusan Perseroda dan memiliki peran penting untuk mewakili Perseroda baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan anggaran dasar. Sedangkan komisaris bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perseroda.

Keputusan yang diambil oleh kepala daerah baik yang terkait dengan pengangkatan direksi dan anggota komisaris maupun hal lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 di atas tidak boleh merugikan pemegang saham minoritas. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, pemegang saham minoritas adalah pemegang saham yang memiliki jumlah saham tidak lebih dari 10% (sepuluh persen).⁷

Banyaknya kewenangan kepala daerah pada Perseroda menyebabkan visi, misi, dan itikad baik kepala daerah dapat mempengaruhi perkembangan Perseroda. Perseroda akan berkembang dengan baik jika Kepala Daerah memiliki visi, misi dan itikad baik untuk mengembangkannya. Sebaliknya Perseroda sulit untuk berkembang dengan baik jika kurang ada dukungan dari Kepala Daerah. Pada kondisi

⁷ Maya Sari, Abdul Rachmad Budiono, and Hanif Nur Widhiyanti, "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas Yang Tidak Dilibatkan Dalam Proses Akuisisi," *Yuridika* 32, no. 3: 441–63, <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ydk.v32i3.4827>, 2017.

yang demikian, Perseroda semakin sulit untuk berkembang jika pemegang saham minoritas yang diharapkan dapat menjalankan fungsi kontrolnya terhadap Perseroda kurang bisa menjalankan fungsinya tersebut dengan baik. Untuk itu, dalam rangka untuk meningkatkan pengawasan akan lebih baik jika saham Perseroda juga dimiliki oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Dengan kepemilikan saham oleh masyarakat luas maka diharapkan ada banyak pihak yang mengawasi Perseroda sehingga Perseroda dapat dikelola dan berkembang dengan baik. Perseroda yang berkembang dengan baik akan meningkatkan *value* perusahaan dan menaikkan nilai saham Perseroda yang pada akhirnya akan dapat menguntungkan daerah itu sendiri.

3. TATAKELOLA BUMD

Berdasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik yaitu kewajiban, Perseroda harus memperhatikan kepentingan seluruh *stakeholders* berdasarkan asas kepatutan dan kewajiban, khususnya kepentingan pemegang saham minoritas. Mengingat kedudukannya yang lemah maka hukum memberikan perlindungan kepada pemegang saham minoritas. Menurut Rachmadi Usman, perlunya perlindungan hukum terhadap pemegang saham minoritas disebabkan sebelum berlakunya undang-undang PT terdapat suatu kondisi dimana:⁸

1. Berlakunya “prinsip mayoritas” menyebabkan pemegang saham minoritas berada pada posisi yang tidak berdaya dalam menegakkan kepentingan dan haknya. Kedudukan hukum pemegang saham minoritas lemah dan tidak mampu menghadapi direksi/komisaris yang merugikan dirinya dan perseroan. Ini disebabkan kedudukan pemegang saham mayoritas identik dengan direksi/komisaris selaku organ perseroan, baik identik secara fisik maupun kepentingan.
2. Prinsip “*personan standing in judicio*” atau “*capacity standing in court or in judgment*” yaitu hak untuk mewakili perseroan hanya boleh dilakukan oleh organ perseroan yaitu direksi. Pemegang saham minoritas tidak boleh melakukan tindakan derivatif.

Bagi BUMD yang berbentuk PT dan modalnya terbagi atas saham (BUMD Perseroda), maka penyertaan modal Daerah pada Perseroda menjadi saham-saham di Perseroda. Ketentuan ini selaras dengan ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang

⁸ Rachmadi Usman, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, (PT. Alumni, Bandung, 2004), hlm. 23.

Perseroan Terbatas (“UU Perseroan Terbatas”) yang mengatur bahwa penyetoran modal yang dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya kepada PT menjadi penyetoran atas modal saham. Penyertaan modal Daerah pada BUMD yang berasal dari APBD ini selanjutnya disebut sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan.

Mengenai BUMD Perseroda, maka secara konkrit, saham-saham yang telah ditempatkan dan disetor Pemerintah Daerah pada BUMD merupakan bentuk kekayaan daerah yang dipisahkan dalam BUMD Perseroda. Sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, kekayaan daerah yang dipisahkan disebutkan termasuk ke dalam lingkup keuangan daerah. Dengan adanya kekayaan daerah yang dipisahkan yang termasuk lingkup keuangan daerah dalam BUMD maka menyebabkan ambiguitas tentang hukum kekayaan BUMD itu sendiri. Status uang badan hukum sangat erat kaitannya dengan tata cara pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Eratnya keterkaitan ini mengandung implikasi konsekuensi yuridis, mengingat tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya diatur sendiri dan berbeda. Bagi badan hukum publik seperti Negara atau Daerah berbeda tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya dengan sebuah perseroan terbatas (Persero).

Mahkamah Agung pada Rapat Kerja Nasional Tahun 2010 membedakan keduanya dengan menyebutkan kekayaan negara yang sudah disertakan sebagai modal BUMN atau BUMD yang dapat disita karena kekayaan itu bukan lagi milik Negara melainkan sudah menjadi harta milik BUMN atau BUMD. Namun demikian, apabila uang atau barang milik negara yang bukan penyertaan modal tetapi dikelola oleh BUMN atau BUMD, maka uang atau barang milik negara tersebut tidak dapat dilakukan sita jaminan atau sita eksekusi sesuai dengan ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (“UU Perbendaharaan Negara”). Berbeda dengan pernyataan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa BUMN/D merupakan kepanjangan tangan Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam arti luas, dengan demikian posisi BUMN/D melakukan pengelolaan keuangan negara, meskipun harus dipahami dengan mempergunakan paradigma bisnis (*business judgment rules*), yang berbeda dengan paradigma pemerintahan (*government judgment rules*).

4. IMPLIKASI BENTUK

Di bidang ekonomi, pemerintah daerah dapat mendirikan BUMD untuk mengelola potensi daerah, meningkatkan perekonomian daerah, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Adapun yang dimaksud dengan BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a) Badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah;
- b) Badan usaha dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 2) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah;
 - 3) 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah; atau
 - 4) lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah dengan bukan daerah.
- c) Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d) Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
- e) Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Pada definisi BUMD yang mana telah dijelaskan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, berdasarkan pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroda berdasarkan Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.

Berlandaskan bentuk Perseroda adalah PT, maka Perseroda juga harus tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007). Perseroan terbatas adalah persekutuan yang berbentuk badan hukum, yang disebut “perseroan”.⁹ Pengertian Perseroan Terbatas (PT) juga terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang menyebutkan PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 beserta aturan pelaksanaannya. Istilah perseroan pada PT menunjuk pada cara penentuan modal pada badan hukum itu yang terdiri dari sero-sero / saham-saham dan istilah terbatas menunjuk pada batas tanggung jawab para pesero atau pemegang saham yaitu hanya terbatas pada jumlah nilai nominal dari semua saham-saham yang dimiliki.¹⁰

Tanggung jawab terbatas pemegang saham pada nilai nominal saham yang dimiliki tersebut merupakan penjabaran dari prinsip pertanggungjawaban terbatas dari pemegang saham. Pertanggungjawaban terbatas atau limited liability atau limitatief aansprakelijkheid atau tanggung jawab terbatas adalah suatu kondisi dimana pemegang saham atau shareholder atau aandelhouder dari suatu perseroan hanya bertanggung jawab sebatas pada sejumlah saham yang mereka miliki di perseroan.¹¹

Berpijak pada pengertian Perseroda sebagaimana telah dipaparkan, terlihat bahwa daerah dapat mempunyai seluruh atau 100% (seratus persen) saham Perseroda. Kepemilikan saham 100% (seratus persen) oleh daerah tidak melanggar Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang mewajibkan pendirian PT harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ini disebabkan ada pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang menyebutkan ketentuan yang mewajibkan PT didirikan oleh 2 orang atau lebih tidak berlaku bagi Persero yang semua sahamnya dimiliki oleh negara. Dengan kepemilikan saham 100% (seratus persen), maka secara otomatis yang menjadi pemilik dari Perseroda hanyalah daerah yang bersangkutan.

⁹ C.S.T. Kansil and Christine S.T.Kansil, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007*, (Rineka Cipta, Jakarta, 2009).hlm 53.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ H. Zainal Asikin and Wira Pria Suhartana, *Pengantar Hukum Perusahaan, Cetakan I*, (Prenadamedia Group, Jakarta, 2016), hlm. 4.

Dari pengertian Perseroda juga dimungkinkan bagi daerah untuk memiliki saham setidaknya 51% (lima puluh satu persen). Ini berarti terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk memiliki saham Perseroda, asalkan paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham Perseroda dimiliki oleh satu daerah. Mengingat satu daerah harus memiliki saham paling sedikit 51%, maka dalam hal Perseroda dimiliki oleh lebih dari satu pemerintah daerah, salah satu pemerintah daerah harus memiliki saham Perseroda lebih dari 51%. Baik Perumda maupun Perseroda adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, status badan hukum Perumda diperoleh pada saat perda yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku.

Sedangkan untuk Perseroda, berdasarkan Pasal 4 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai PT, yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Berdasarkan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Perseroda memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan. Sebagai badan usaha yang menyelenggarakan kemanfaatan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tarif jasa dan/atau barang yang dihasilkan Perumda diupayakan semurah mungkin agar dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

Bahkan tarif jasa dan/atau barang yang dihasilkan Perumda seperti air minum terkadang tidak sesuai dengan biaya produksi. Di sisi lain, meski bukan prioritas, Perumda tetap harus mengejar target pendapatan asli daerah (PAD) yang telah ditetapkan. Kondisi ini dinilai cukup memberatkan Perumda karena harus “berdiri di atas dua kaki” yaitu di satu sisi harus memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat (pelayanan publik), dan di sisi lain juga harus mengejar target PAD yang ditetapkan. telah di atur. Berdasarkan Pasal 332 UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, tambahan modal Perumda dapat diperoleh dari: a) penyertaan modal daerah; b) pinjaman; c) hibah; dan d) sumber modal lainnya, di antaranya dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi asset Pada perkembangannya, berdasarkan Pasal 114 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Perumda dapat berubah bentuk menjadi Perseroda. Bahkan Pasal 334 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 mengamanatkan untuk melakukan perubahan bentuk Perumda menjadi Perseroda dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah.

Terkait dengan perubahan bentuk hukum tersebut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tidak mengatur perubahan tujuannya. Pasal 114 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 hanya memberikan petunjuk bahwa perubahan bentuk hukum BUMD tersebut dilakukan dalam rangka mencapai tujuan dan restrukturisasi, tanpa menyebutkan tujuan seperti apa yang akan dicapai setelah terjadi perubahan bentuk hukum tersebut. Akibatnya tidak ada kejelasan apakah tujuan Perseroda hasil perubahan bentuk hukum dari Perumda juga ikut berubah, yaitu tidak lagi berorientasi pada pelayanan umum melainkan lebih menitikberatkan pada keuntungan (*business oriented*). Ketidakjelasan tersebut muncul karena PT (Perseroda) bertujuan untuk mencari keuntungan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Soekardono bahwa PT adalah suatu perikatan yang bercorak khusus untuk tujuan memperoleh keuntungan ekonomis.

Independensi direksi dan dewan pengawas dalam melaksanakan tugasnya tersebut, tanpa ada intervensi dari siapapun termasuk dari KMP dan dalam bentuk apa pun merupakan pelaksanaan dari tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance/GCG*). *Forum for Corporate Governance in Indonesia* (FCGI) mendefinisikan *Good Corporate Governance* sebagai perangkat peraturan yang mengatur hubungan antara pemegang saham, pengurus (pengelola) perusahaan, pihak kreditur, pemerintah, karyawan, serta para pemegang kepentingan intern dan ekstern lainnya yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban mereka atau dengan kata lain suatu sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan. Pengertian tata kelola perusahaan yang baik juga dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 yang mendefinisikan tata kelola perusahaan yang baik sebagai sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG BERKAITAN DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa penyusunan Naskah Akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tertentu dalam rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, mensyaratkan adanya kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma, karena keterkaitannya dengan berbagai aspek bidang kehidupan.

Asas-asas ini juga penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena fungsinya yang menjadi pijakan dasar atas lahirnya sebuah norma.¹² Oleh karena itu, dalam bagian ini akan diuraikan mengenai asas dan prinsip yang menjiwai materi muatan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah ini.

1. Asas Kebangsaan

Asas kebangsaan ini merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang dapat dimaknai bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³ Asas ini diterapkan sebagai manifestasi semangat pluralisme dan komunalisme yang menjadi karakteristik bangsa Indonesia.¹⁴ Relevansi penerapan asas ini dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Umum Daerah Banjarnegara ini yaitu bahwa perusahaan yang bergerak di

¹² Andi Bau Inggit AR, "Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah" artikel dalam Jurnal Restorative Justice, Vol. 3, No. 1, Mei 2019, hlm. 10.

¹³ Lihat dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁴ Cholida Hanum, "Analisis Yuridis Terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia" artikel dalam Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia, Vol. 7, No. 1, November 2017, hlm. 56.

bidang pariwisata ini hendaknya mengakui dan menghormati kemajemukan atau pluralisme bangsa Indonesia. Maksudnya yaitu bahwa keberadaan Perusahaan Umum Daerah Banjarnegara dihadirkan untuk masyarakat secara luas dengan keberagaman dan kemajemukannya, tidak hanya bagi golongan atau kelompok tertentu saja, terutama yang dapat menikmati pemanfaatan perusahaan tersebut. Hal ini terlebih bahwa akses masyarakat terhadap pariwisata merupakan bagian dari hak asasi manusia, sehingga posisi negara, yang dalam hal ini adalah pengelola atau penguasa dari perusahaan ini, hendaknya berposisi untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi akses masyarakat tanpa adanya diskriminasi dengan alasan apapun. Pemanfaatan Perusahaan Umum Daerah Banjarnegara harus diorientasikan pada seluruh masyarakat tanpa melihat latar belakang apapun.

2. Asas Kekeluargaan

Asas kekeluargaan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Asas ini penting untuk diterapkan bagi Perusahaan Umum Daerah Banjarnegara, untuk membangun semangat musyawarah, gotong royong, dan kolektifisme dengan pengambilan keputusan yang dapat dilakukan secara musyawarah mufakat. Hal ini mengingat bahwa hakikat dari musyawarah mufakat adalah pengambilan keputusan yang dapat dilakukan secara musyawarah mufakat lebih mendekat pada kompromi dan penerimaan semua pihak atas putusan yang dihasilkan tanpa adanya pertentangan yang berarti, sehingga dengan demikian akan muncul semangat kolektifisme dan kekompakan dalam menjalankan perusahaan ini.

3. Asas Kenusantara

Asas kenusantara menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15

Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus 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 dan Undang-Undang Dasar 1945. Asas ini merupakan kebutuhan untuk diterapkan, karena sekalipun rezim otonomi daerah yang menjadi dasar pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah, yang berarti bahwa daerah mempunyai kebebasan yang luas untuk mengelola Badan Usaha Daerah sesuai dengan karakteristik dan potensi daerahnya, tetap harus diperhatikan sinergitas dan kesesuaian dengan sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konsekuensi dari negara kesatuan. Selain untuk menghindari tendensi negatif, yang dalam keadaan terburuk misalnya berupa disintegrasi, upaya sinergitas kebijakan antara daerah dan nasional juga dibutuhkan untuk mendorong percepatan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah. Hal ini didasarkan pada posisi dan peran pemerintah pusat yang juga diidealkan untuk turut bertanggung jawab atas keadaan di daerah, termasuk dalam hal ini adalah efektifitas dan efisiensi pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka menyejahterakan rakyat dan meningkatkan perekonomian daerah. Dengan demikian, maka tentu menjadi kebutuhan dan tuntutan bagi Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah Kabupaten Banjarnegara untuk memperhatikan dan menyesuaikan kebijakan hukum nasional atas pengelolaan dan penyelenggaraan perusahaannya, dan karenanya menjadi penting asas ini menjwai landasan hukum pengelolaan Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah Kabupaten Banjarnegara.

4. Asas Bhinneka Tunggal Ika

Asas Bhinneka Tunggal Ika dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah

serta budaya dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas ini merupakan bagian integral dari asas kebangsaan sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Bahwa pengelolaan, pemanfaatan dan peruntukan Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah tidak bertumpu pada kelompok dan golongan tertentu, namun secara umum dan lebih luas adalah untuk menyejahterakan rakyat dan meningkatkan perekonomian daerah yang jauh dari unsur diskriminasi. Seluruh masyarakat daerah Kabupaten Banjarnegara, bahkan termasuk juga seluruh warga negara Indonesia, dapat turut menikmati pariwisata yang menjadi objek usaha Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah Kabupaten Banjarnegara ini, tanpa adanya perlakuan yang berbeda.

Selain mendasarkan pada beberapa asas yang diamanatkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan tersebut, peraturan daerah ini juga mendasarkan pada prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik ini ditujukan untuk mencapai tujuan dari Badan Usaha Milik Daerah; mengoptimalkan nilai Badan Usaha Milik Daerah agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat; mendorong pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah secara profesional, efisien, efektif, dan memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Badan Usaha Milik Daerah; menodorong agar organ Badan Usaha Milik Daerah dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi dengan nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial perusahaan terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan sekitar; meningkatkan kontribusi perusahaan dalam perekonomian nasional; dan meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional. Beberapa prinsip tersebut di antaranya yaitu:

1. Transparansi

Prinsip transparansi menurut *United Nations Developments Programs* (UNDP) dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dan dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.¹⁵ Menurut Mardiasmo, transparansi dimaknai

¹⁵ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Fokusmedia, Bandung, 2003), hlm. 33.

sebagai keterbukaan pemerintah untuk memberikan informasi terkait dengan pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan.¹⁶ Sejalan dengan definisi yang dikemukakan Mardiasmo, menurut Nico Adrianto, transparansi dapat dimaknai sebagai keterbukaan yang menyeluruh sehingga dapat memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.¹⁷ Prinsip transparansi ini penting untuk diterapkan dalam pengelolaan perusahaan, yang dalam hal ini adalah Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah Kabupaten Banjarnegara untuk mendorong keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan, serta keterbukaan dalam mengungkapkan informasi yang relevan bagi pihak yang berkaitan mengenai perusahaan.

2. Akuntabilitas

Akuntabilitas hampir selalu menjadi prinsip yang dipasangkan dengan prinsip transparansi. Keduanya memang menjadi sebuah pasangan prinsip yang saling melengkapi untuk mencapai tata kelola perusahaan yang baik. Menurut Nico Adrianto, akuntabilitas berkaitan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran tindakan birokrasi.¹⁸ Miriam Budiarjo memaknai akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat tersebut.¹⁹ Penerapan prinsip akuntabilitas bagi Perusahaan Daerah Banjarnegara ini penting untuk mendukung kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif dan efisien.

3. Pertanggungjawaban

Prinsip pertanggungjawaban ini merupakan tindak lanjut dari prinsip akuntabilitas. Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah Kabupaten Banjarnegara didorong untuk menjalankan perusahaan dengan mendasarkan pada kesesuaian dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip tata kelola perusahaan yang sehat.

¹⁶ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Andi Offset, Yogyakarta, 2002), hlm. 30.

¹⁷ Nico Adrianto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, (Bayumedia Publishing, Malang, 2007), hlm. 20.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2009), hlm. 397.

4. Kemandirian

Penerapan prinsip kemandirian dalam tata kelola perusahaan yang baik penting untuk diterapkan dalam rangka mendorong pengelolaan perusahaan dengan cara profesional tanpa adanya intervensi dari pihak manapun. Perusahaan didorong untuk dikelola tanpa adanya benturan kepentingan dari siapapun, serta pengelolaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pedoman pokok pelaksanaan prinsip tersebut yaitu dengan menghindari adanya dominasi dalam organ perusahaan; serta setiap orang dalam perusahaan melaksanakan fungsi dan tugasnya yang sesuai dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan yang ada.²⁰

5. Kewajaran

Prinsip kewajaran diaktualisasikan ke dalam bentuk semangat keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak pemangku kepentingan yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan. Pedoman pokok dari penerapan prinsip kewajaran ini yaitu pemangku kepentingan bisa memberi masukan dan pendapat serta mempunyai akses ke informasi perusahaan; pemangku kepentingan mendapatkan haknya sesuai dengan manfaat dan kontribusi yang diberikan kepada perusahaan; serta kesempatan yang sama dalam penerimaan karyawan, dalam pengembangan karir karyawan. Prinsip ini sejalan dengan asas yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah dijelaskan di atas, yaitu untuk menghindari adanya perlakuan diskriminasi dengan latar belakang apapun.

5. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, DAN PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT

Adapun yang dimaksud dengan BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah,

²⁰ Eric Friendly, "Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Pada Perusahaan Milik Keluarga Bidang Perhotelan" artikel dalam Jurnal Agora, Vol. 5, No. 3, 2017, hlm. 3.

adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah tentang BUMD, BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
- b. Badan usaha dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
 - 2) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
 - 3) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
 - 4) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
- e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia. Pendirian BUMD ditujukan untuk:

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

Di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah. Berdasarkan Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah tentang BUMD, menyebutkan bahwa Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas

saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD, maka Perusahaan Umum Daerah hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah tentang BUMD, adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.

Dari penjelasan tersebut mengenai pembagian BUMD, yang terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah, keduanya adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Adapun yang dimaksud dengan badan hukum (*rechtspersoon*) menurut *burgerlijk wetboek* (BW) atau KUHPerdara, adalah sekumpulan orang yang di dalam lalu lintas hukum bertindak seakan-akan ia adalah satu badan pribadi tunggal atau *corporatie*. Sedangkan menurut Van Apeldoorn, badan hukum adalah tiap-tiap kekayaan dengan tujuan tertentu, tetapi tanpa *eigenaar* atau *owner* atau pemilik, yang di dalam lalu lintas hukum diperlakukan sebagai badan pribadi.²¹ Sebagai suatu badan hukum, Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah diperlakukan sebagai manusia yang memiliki hak dan kewajiban, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat melakukan tindakan hukum. Hal ini sesuai dengan teori fiksi (*fictie theorie*) dari Von Savigny bahwa badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak, tidak nyata karena tidak memiliki kehendak, hanya manusia yang memiliki kehendak. Badan hukum dianggap seolah-olah manusia. Oleh karena itu, tindakan badan hukum dianggap sebagai tindakan manusia. Jika manusia dalam tindakannya memiliki tanggungjawab, maka badan hukum juga bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukannya.²² Mengingat badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak karena tidak memiliki kekuasaan untuk menyatakan kehendak, maka organ badan hukum memiliki peran yang sangat penting karena organ itulah yang melakukan pengurusan dan mewakili badan hukum dalam melakukan suatu tindakan.

²¹ H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm. 57-58.

²² Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit*, 2010, hlm. 103.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, BUMD adalah badan usaha yang sebagian besar atau seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah. Melalui BUMD, pemerintah daerah dapat memaksimalkan peran dalam hal pembangunan ekonomi daerah. Dasar hukum munculnya BUMD adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, tentang pokok-pokok Pemerintah di Daerah. Undang-Undang No. 23 tahun 2014, Pasal 331 ayat (4), menjelaskan tujuan dari pendirian badan usaha milik daerah antara lain:

- 1) Memberikan manfaat perkembangan ekonomi untuk daerah
- 2) menyelenggarakan kemanfaatan umum, berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakat sesuai karakteristik, potensi daerah dengan tata kelola penyelenggaraan perusahaan yang baik
- 3) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Secara umum, BUMD di Indonesia dibedakan berdasarkan kategori bidang usaha. Terdapat 15 kategori bidang usaha, mulai dari usaha pertanian, penggalian tambang, hiburan, penyedia jasa ilmiah, keuangan dan jasa hiburan, rekreasi. Data BPS Tahun 2014 menunjukkan ada 777 BUMD di Indonesia, yang terdiri atas 115 perusahaan milik Pemerintah Provinsi dan 662 perusahaan milik Pemerintah Kabupaten/Kota. Data perkembangan jumlah BUMD berdasarkan kepemilikan saham tahun 2011-2014 di Indonesia.

Sebagai sebuah badan usaha, maka BUMD tentunya melakukan proses produksi sebagai salah satu aktifitas utamanya. Produksi adalah segala kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan atau menambahkan guna atas suatu benda, atau segala kegiatan yang ditujukan untuk memuaskan orang lain melalui pertukaran. Dalam teori ekonomi, efisiensi dalam produksi merupakan syarat penting untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing usaha. Melihat urgensi keberadaan BUMD bidang Jasa Produksi Provinsi Jawa Tengah dalam membangun perekonomian daerah, maka perlu adanya analisis mendalam mengenai tingkat efisiensi pada masing-masing BUMD. Pengertian prinsip efisiensi yang dimaksud dalam Naskah Akademik ini cenderung lebih mengacu

kepada Undang-Undang No. 23 tahun 2014. Prinsip efisiensi dalam ketentuan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 adalah untuk menyelenggarakan suatu kegiatan Pemerintahan yang ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi dan dapat diperoleh masyarakat. Sedangkan, asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada meminimalisir penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang optimal.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah proses legislasi daerah adalah sebuah tujuan dalam rangka memenuhi segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan Peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kewenangan daerah dalam kerangka otonomi. dengan demikian produk hukum yang lahir sejatinya merupakan bentuk konsensus yang mengikat warga negara secara lokalistik.

Dalam konteks ini perlu dipahami bahwa hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sekaligus dijalankan. Kesadaran adalah tujuan dari kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang semakin mendekati hakikat yang harus dicapai. Berbicara tentang hakikat hidup berbangsa dan bernegara, ada beberapa isu mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu faham kebangsaan, kemanusiaan, negara hukum atau negara kekuasaan, keadilan sosial, dan kedaulatan rakyat.

Menurut Jimly Asshidiqie organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jika negara dan bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama. Dalam konsep demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.²³

Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum. Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip

²³ Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 257.

kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat. Kontrak sosial tersebut yang mengikat seluruh komponen bangsa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dalam konteks menjalankan menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (*civil society*) sebagaimana mestinya bahwa negara selalu dikaitkan dengan rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada rakyat.

Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya. Sebaliknya kekuasaan justru seringkali mempengaruhi (bahkan menentukan perkembangan masyarakat). Demikian halnya kekuasaan juga bisa dilihat sebagai gejala sosial atau produk dari perkembangan sosial (*independent variable*).

Kekuasaan mencerminkan pemenuhan pelayanan dan perlindungan kepada rakyatnya, sehingga pelaksanaan kekuasaan seperti ini lebih populis dan responsif atas kebutuhan pelayanan kepada warganya. Pemerintahan yang populis seperti ini menjadi *trend* negara-negara dunia untuk merubah paradigma dari negara kekuasaan menjadi negara hukum yang melaksanakan fungsi pelayanan. Dengan fungsi pelayanan publik sebagai pergeseran paradigma global yang melingkupi segala sektor pemerintahan (untuk meninggalkan tipe negara kekuasaan), tidak relevan kalau seminar ini ingin mengerucutkan pada pemenuhan hak dasar bagi segenap warga negara.

Sebagai suatu negara yang mempunyai pandangan hidup pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya harus pula berlandaskan pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan kembali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan melainkan terhadap semua golongan.

Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dapat kita lihat sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha untuk mencapai

suatu tujuan bangsa menggunakan peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak kepada masyarakat (*civil society*).

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan, kebutuhan masyarakat dan negara, meliputi:

- a. Keamanan masyarakat/perlindungan masyarakat terhadap bencana.
- b. Masyarakat merasa lebih aman, nyaman, dan semakin sejahtera.
- c. Mewujudkan masyarakat dalam arti luas yang tangguh perekonomiannya.
- d. Mewujudkan kepedulian sektor swasta dalam upaya-upaya Peningkatan Kesejahteraan Rakyat.
- e. Negara dan Pemerintahan semakin efektif dan efisien dalam penyelenggaraan Kesejahteraan.
- f. Mendorong dan menguatkan rasa kebersamaan dan semangat kegotongroyongan yang menjadi ciri bangsa Indonesia terus didorong dan dikuatkan.

C. LANDASAN YURIDIS

Sebagai salah satu prinsip yang diakui, Indonesia memiliki prinsip yang berbeda dengan negara hukum kebanyakan. Negara hukum Indonesia harus mengacu pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang memang mengatur tentang tujuan bernegara. Selain itu, prinsip negara hukum ini juga harus dilandaskan pada asas dan konsep Pancasila yang diantaranya (1) Asas ketuhanan (mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang anti agama dan anti ajaran agama), (2) asas kemanusiaan (mengamanatkan bahwa hukum nasional harus menjamin dan melindungi hak asasi manusia), (3) asas kesatuan dan persatuan (mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia, serta berfungsi sebagai pemersatu bangsa), (4) asas demokrasi

(mengamanatkan bahwa kekuasaan harus tunduk pada hukum yang adil, dan demokratis), serta (5) asas keadilan sosial (mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama di hadapan hukum).

Berdasarkan konsep negara hukum ini, menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa dalam sebuah negara, yang harus dijadikan panglima tertinggi dalam kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Selain itu, gagasan negara hukum itu juga harus dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem fungsional yang berkeadilan. Sistem tersebut kemudian dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta pembangunan budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan berbangsa.

Sehingga, berdasarkan uraian tersebut, maka Rancangan Peraturan Daerah ini menggunakan dasar hukum sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5597), Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657);
3. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara merupakan upaya yang perlu dilakukan. Adapun penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara dengan berdasarkan asas keterbukaan, akuntabilitas, kemanfaatan, kepastian Hukum, keberpihakan, dan keberlanjutan.

Istilah “materi muatan” pertama digunakan oleh A. Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”. Pada tahun 1979 A. Hamid S.Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S.Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang- undang, Attamimi mengatakan:

“...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorb Pecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata- mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.²⁴

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan dan akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan yang berbeda secara jenjang dan itu berbeda-beda.²⁵ Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian

²⁴ A.Hamid.S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Disertasi Doktor UI, Jakarta, 1990), hlm. 193-194.

²⁵ Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, (Penerbit Alumni Bandung, 2008), hlm. 90.

pula yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 juga akan berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan menentukan, ketentuan umum berisi: a. batasan pengertian atau definisi; b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
2. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
3. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

- A. JUDUL
- B. PEMBUKAAN
 1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 2. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
 3. Konsiderans
 4. Dasar Hukum
 5. Diktum
- C. BATANG TUBUH
 1. Ketentuan Umum
 2. Materi Pokok yang Diatur
 3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 5. Ketentuan Penutup
- D. PENUTUP
- E. PENJELASAN (jika diperlukan)
- F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perseroan dan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara arah dan jangkauan pengaturan antara lain:

1. Bab I Ketentuan Umum
2. Bab II Perubahan Bentuk Hukum
3. Bab III Nama, dan Tempat Kedudukan
4. Bab IV Maksud dan Tujuan
5. Bab V Kegiatan Usaha
6. Bab VI Jangka Waktu Berdiri dan Anggaran Dasar Perusahaan
7. Bab VII Modal
8. Bab VIII Kebijakan Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah
9. Bab IX Organ Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah
10. Bab X RUPS
11. Bab XI Komisaris
12. Bab XII Direksi
13. Bab XIII Pegawai
14. Bab XIV Perencanaan, Operasional dan Pelaporan
15. Bab XV Tahun Buku dan Penggunaan Laba
16. Bab XVI Anak Perusahaan
17. Bab XVII Penugasan Pemerintah
18. Bab XVIII Evaluasi
19. Bab XIX Kepailitan
20. Bab XX Pembinaan dan Pengawasan
21. Bab XXI Ketentuan Lain-lain
22. Bab XXII Ketentuan Peralihan
23. Bab XXIII Ketentuan Penutup

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah, dengan meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Maka dari itu yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Lingkup materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif- normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Peraturan Daerah tentang Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara.

B. MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

1. KETENTUAN UMUM

Pada bab ini akan diuraikan beberapa definisi operasional dalam istilah yang digunakan, antara lain:

- Daerah
- Pemerintah

- Bupati
- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Perangkat Daerah
- Badan Usaha Milik Daerah
- Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan
- Rapat Umum Pemegang Saham
- Komisaris
- Direksi
- Pegawai
- Saham
- Penyertaan Modal Daerah
- Laba Bersih
- Modal Dasar
- Modal Disetor

2. MAKSUD DAN TUJUAN

Dalam melaksanakan usahanya, Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah Kabupaten Banjarnegara berasaskan pada demokrasi ekonomi dengan prinsip profesional yang tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian dan fungsi sosial.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara bertujuan untuk memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan penyesuaian bentuk badan hukum Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan meningkatkan peran dan fungsi dalam usaha pelayanan dibidang perbankan untuk membantu serta mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan Daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat dan peningkatan pendapatan Daerah

Tujuan didirikannya Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Banjarnegara, adalah:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi perkembangan perekonomian Daerah berupa pelayanan di berbagai bidang usaha yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat

- sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik
- c. Memperluas akses keuangan kepada masyarakat
 - d. Mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - e. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

3. MATERI YANG AKAN DIATUR

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perseroan Daerah dan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Banjarnegara, antara lain:

- a. Perubahan Bentuk Hukum
- b. Nama, dan tempat kedudukan
- c. Maksud dan Tujuan
- d. Kegiatan usaha
- e. Jangka Waktu Berdiri dan Anggaran Dasar Perusahaan
- f. Modal
- g. Kebijakan perusahaan
- h. Organ perusahaan
- i. Pegawai
- j. Perencanaan Operasional dan Pelaporan
- k. Tahun Buku dan Penggunaan laba
- l. Anak perusahaan
- m. Penugasan Pemerintah
- n. Evaluasi
- o. Kepailitan
- p. Pembinaan dan pengawasan
- q. Ketentuan lain-lain
- r. Ketentuan peralihan
- s. Ketentuan penutup

4. Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup

Bab ini berisi tentang hal-hal yang beralih setelah ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Daerah ini, serta berisi tentang waktu keberlakuan dari Peraturan Daerah ini, keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta.
- Adrian Sutedi, 2009, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andi Bau Inggit AR, "Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah" artikel dalam *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, No. 1, Mei 2019.
- C.S.T. Kansil and Christine S.T.Kansil, 2009, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Cholida Hanum, "Analisis Yuridis Terhadap Asas-Asas Pembentukan dan Asas-Asas Materi Muatan Peraturan Daerah: Kajian Perda Syariah di Indonesia" artikel dalam *Jurnal Agama dan Hak Asasi Manusia*, Vol. 7, No. 1, November 2017.
- Deddy Supriyadi Bratakusumah and Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Eric Friendly, "Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance Pada Perusahaan Milik Keluarga Bidang Perhotelan" artikel dalam *Jurnal Agora*, Vol. 5, No. 3, 2017.
- Gunarto Suhardi, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Gunawan Widjaja, 2005, *Tanggung Jawab Direksi Atas Kepailitan Perseroan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung.
- H. Zainal Asikin and Wira Pria Suhartana, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan, Cetakan I*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenada Media Group, Jakarta.
- Hasbullah F. Sjawie, "Tanggung Jawab Direksi Perseroan Terbatas Atas Tindakan Ultra Vires," *Jurnal Hukum PRIORIS* 6, no. 1: 12-32, <https://doi.org/https://doi.org/10.25105/prio.v6i1.1886>, 2017.
- Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- M. Natzir Said, 1985, *Perusahaan-Perusahaan Pemerintah Di Indonesia* Bandung: Alumni.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Maya Sari, Abdul Rachmad Budiono, and Hanif Nur Widhiyanti, "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas Yang Tidak Dilibatkan Dalam Proses Akuisisi," *Yuridika* 32, no. 3: 441-63, <https://doi.org/https://doi.org/10.20473/ydk.v32i3.4827>, 2017.
- Munir Fuady, 2003, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

- Nico Adrianto, 2003, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Rachmadi Usman, 2004 *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, PT. Alumni, Bandung.
- Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung.