

# NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN  
BANJARNEGARA TENTANG PERUBAHAN BENTUK BADAN  
HUKUM PERUSAHAAN DAERAH PERTAMBANGAN KABUPATEN  
BANJARNEGARA MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN  
DAERAH PERTAMBANGAN KABUPATEN BANJARNEGARA**

**LAPORAN AKHIR**



**TIM PENYUSUN**

**2024**

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji dan syukur penyusun ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara ini dapat terselesaikan. Naskah Akademik ini telah memuat pokok-pokok pikiran yang mendasari alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara masih berupa Perusahaan Daerah. Bahwa secara tersurat dengan diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 402) dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Pasal 139 ayat (1)), mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing menjadi Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah.

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 diperoleh pemahaman bahwa penyusunan Rancangan UU, Rancangan

Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Lebih lanjut, ketentuan tersebut memaknai bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan UU, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Bab I angka 20 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, hanya saja, sesuai dengan konteks hierarkhinya, pengertian Naskah Akademik di dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tidak dikaitkan dengan Rancangan UU, melainkan hanya Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut perubahannya) menyebutkan bahwa setiap pembentukan peraturan daerah perlu disusun terlebih dahulu naskah akademik dalam rangka memperoleh kajian secara akademik tentang urgensi dibentuknya suatu peraturan daerah. Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok urgensi pembentukan peraturan daerah diantaranya berupa: (1) Kajian teoretis dan praktik empiris, (2) Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait, (3) Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, (4) Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Fokus dan program prioritas.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu juga memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Banjarnegara, disamping juga memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan bagi masyarakat di Kabupaten Banjarnegara. Penyusun juga mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada pihak yang telah membantu kami dalam penyusunan naskah akademik ini, baik itu secara

moril ataupun materil. Karena tanpa bantuan berbagai pihak, penyusunan dokumen naskah akademik ini tidak dapat selesai tepat pada waktunya.

Disamping itu, penyusun juga menyadari bahwa penyusunan naskah akademik ini masih terdapat banyak kekurangan. Hal ini dikarenakan keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penyusun. Untuk itu, penyusun senantiasa mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif dari pembaca demi penyempurnaan naskah akademik ini. Akhirnya, semoga Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang, Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

**Tim Penyusun,      November 2024**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	2
DAFTAR ISI .....	5
DAFTAR GAMBAR .....	6
DAFTAR TABEL .....	7
BAB I PENDAHULUAN.....	8
A. LATAR BELAKANG.....	8
B. IDENTIFIKASI MASALAH .....	15
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH.....	16
D. METODE PENELITIAN .....	18
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	29
A. KAJIAN TEORITIS .....	29
B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA .....	113
C. KAJIAN PRAKTIS/PRAKTIK EMPIRIS .....	125
D. KAJIAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH ...	160
E. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR .....	176
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....	181
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	208
A. LANDASAN FILOSOFIS.....	209
B. LANDASAN SOSIOLOGIS.....	215
C. LANDASAN YURIDIS.....	220
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN .....	228
A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN .....	228
B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN .....	229
BAB VI PENUTUP .....	233
A. KESIMPULAN.....	233
B. REKOMENDASI .....	235
DAFTAR PUSTAKA .....	237

## DAFTAR GAMBAR

<i>Gambar 1.1 Skema Langkah Penyusunan Naskah Akademik .....</i>	<i>19</i>
<i>Gambar 1.2 Alur Pikir Sitematika Naskah Akademik .....</i>	<i>28</i>
<i>Gambar 2.1 Peta Administrasi Kabupaten Banjarnegara .....</i>	<i>125</i>
<i>Gambar 2.2 Pola Hubungan Kemampuan Keuangan Daerah .....</i>	<i>148</i>
<i>Gambar 2.3 Pergerakan Dividen BUMD Kabupaten Banjarnegara .....</i>	<i>153</i>
<i>Gambar 2.4 Pertumbuhan Laba PD Pertambangan .....</i>	<i>155</i>
<i>Gambar 2.5 ROA PD Pertambangan .....</i>	<i>156</i>
<i>Gambar 2.6 ROE PD Pertambangan .....</i>	<i>156</i>
<i>Gambar 2.7 NPM PD Pertambangan .....</i>	<i>157</i>
<i>Gambar 2.8 DTA PD Pertambangan.....</i>	<i>158</i>
<i>Gambar 2.9 DTE PD Pertambangan.....</i>	<i>158</i>
<i>Gambar 2.10 CR PD Pertambangan.....</i>	<i>159</i>

## DAFTAR TABEL

<i>Tabel 2. 1 Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi Kabupaten Banjarnegara, Tahun 2023.....</i>	126
<i>Tabel 2. 2 Perkembangan Jumlah Penduduk di Kabupaten Banjarnegara Tahun 2019-2023 .....</i>	127
<i>Tabel 2. 3 Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Banjarnegara Tahun 2023.....</i>	128
<i>Tabel 2. 4 Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Banjarnegara (Miliar Rupiah), 2018-2022.....</i>	136
<i>Tabel 2. 5 Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Banjarnegara (Miliar Rupiah), Tahun 2018-2022.</i>	137
<i>Tabel 2. 6 Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Banjarnegara Tahun 2023-2026.....</i>	139
<i>Tabel 2. 7 Indeks Gini Kabupaten Banjarnegara dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2021-2023 .....</i>	141
<i>Tabel 2. 8 Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Banjarnegara Tahun 2019-2023 .....</i>	142
<i>Tabel 2. 9 IPM Kabupaten Banjarnegara dan IPM Provinsi Jawa Tengah.....</i>	142
<i>Tabel 2. 10 Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Banjarnegara Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2023.....</i>	144
<i>Tabel 2. 11 Garis Kemiskina, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Banjarnegara, 2019-2023 .....</i>	144
<i>Tabel 2. 12 Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Kemandirian serta Kemampuan Keuangan Daerah.....</i>	147
<i>Tabel 2. 13 Kemandirian Keuangan daerah, Kemampuan Keuangan Daerah, dan Pola Hubungan Kabupaten Banjarnegara Tahun 2018-2022 (Miliar Rupiah).....</i>	148
<i>Tabel 2. 14 Free Cash Flow Kabupaten Banjarnegara Tahun 2018 -2022 .....</i>	151
<i>Tabel 2. 15 Proyeksi Free Cash Flow Kabupaten Banjarnegara Tahun 2023-2028</i>	151
<i>Tabel 2. 16 Rasio Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan terhadap Pendapatan Asli Daerah.....</i>	152
<i>Tabel 2. 17 Penyertaan Modal Kabupaten Banjarnegara terhadap BUMD.....</i>	152
<i>Tabel 2. 18 Data Dividen BUMD Tahun 2018-2022 .....</i>	153
<i>Tabel 2. 19 Prosentase Kontribusi BUMD Terhadap Dividen Tahun 2018-2022 ....</i>	154
<i>Tabel 2. 20 Penyertaan Modal PD Pertambangan .....</i>	154
<i>Tabel 2. 21 Analisis Kelayakan PD Pertambangan .....</i>	159
<i>Tabel 2. 22 Proyeksi Penyertaan Modal, Laba Bersih dan Dividen PD Pertambangan .....</i>	160
<i>Tabel 2. 23 Liabilitas PD Pertambangan.....</i>	165
<i>Tabel 2. 24 Aset PD Pertambangan .....</i>	166
<i>Tabel 2. 25 Ekuitas PD Pertambangan.....</i>	167
<i>Tabel 2. 26 Laba/Rugi PD Pertambangan.....</i>	168

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Hukum memiliki peranan penting dalam mendukung dan mengarahkan pertumbuhan ekonomi untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ekonomi Indonesia, terdapat tiga jenis badan usaha—BUMN, BUMS, dan BUMD—yang masing-masing memiliki karakteristik dan kelebihan tersendiri, serta berkontribusi secara strategis terhadap ekonomi nasional. Khususnya, BUMD berfungsi sebagai kontributor ekonomi dan pelopor bisnis, serta menjadi aset berharga bagi pemerintah daerah dalam berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi nasional dan lokal.

UU Nomor 19 Tahun 1960 merupakan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial Belanda sesuai dengan ketentuan nasionalisasi dalam UU Nomor 86 Tahun 1958. Makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut adalah adanya pelimpahan atau penyerahan badan usaha dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menindaklanjuti hal tersebut maka lahirlah UU 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, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD. UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan dicabutnya dan tidak berlaku lagi beberapa peraturan perundangan-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Secara umum, UU tentang Pemerintahan Daerah membagi bentuk BUMD ke dalam 2 (dua) macam, yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Keduanya dapat didirikan dengan dasar hukum peraturan daerah dan dasar pertimbangan kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk.<sup>3</sup> Perbedaan utama antara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah yaitu kepemilikan modal dan mekanisme pengelolaan usaha. Jika perusahaan perseroan daerah modalnya terbagi atas saham dengan kepemilikan modal daerah seluruhnya atau sekurang-kurangnya adalah 51% (lima puluh satu persen), dan pengelolaannya mengikuti landasan hukum dan ketentuan dalam bidang perseroan terbatas. Sedangkan pada perusahaan umum daerah, modalnya tidak terbagi atas saham dengan seluruh modalnya dimiliki oleh daerah, dan pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. BUMD memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan pendapatan daerah dengan cara inovatif yang tidak memberatkan warga, seperti menciptakan bisnis yang berakar pada ekonomi lokal atau menggali potensi unik daerah tersebut. Untuk menjadikan BUMD sebagai instrumen efektif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), penting untuk meningkatkan profesionalitas BUMD melalui manajemen yang lebih baik, peningkatan kualitas sumber daya manusia, serta penyediaan fasilitas dan infrastruktur yang memadai, agar dapat bersaing dengan sektor-sektor ekonomi lain.

Sesuai Pasal 331 angka 1 dan angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Perda. Berdasarkan Pasal 331 angka 3 UU Pemda, BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda).

Perumda adalah jenis BUMD yang sepenuhnya dibiayai oleh satu daerah dan tidak menggunakan sistem saham. Sebaliknya, Perseroda adalah BUMD dengan modal yang dibagi dalam bentuk saham dan dimiliki

oleh beberapa daerah. Pengelolaan kedua jenis BUMD ini memerlukan pendekatan yang disesuaikan dengan ciri khas dan tipe mereka. Kepala Daerah memiliki tanggung jawab untuk mengatur BUMD ini, dengan tujuan utama memberikan layanan kepada masyarakat, khususnya dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. BUMD memiliki dua sifat utama: sosial dan komersial, seperti yang dijelaskan oleh M. Natzir Said, yang menyebutkan bahwa BUMD beroperasi sebagai perusahaan komersial sekaligus penyedia layanan sosial. Oleh karena itu, pendekatan ganda ini harus dipertimbangkan dalam mengelola BUMD, tergantung pada sektor bisnis yang mereka jalankan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, telah dibedakan tujuan umum dan tujuan khusus pendirian Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Pasal 8 dan Penjelasannya, pendirian Badan Usaha Milik Daerah Perumda diprioritaskan dalam angka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Sementara tujuan khusus Perseroda bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada UU PT sehingga dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah pada umumnya.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 402 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum UU ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang- Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak UU ini diundangkan. Ketentuan ini kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum, Perubahan

bentuk hukum sebagaimana dimaksud dilakukan dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan restrukturasi. Restrukturisasi meliputi Restrukturisasi regulasi dan/atau Restrukturisasi perusahaan. Restrukturisasi dilaksanakan melalui:

- a. Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, manajemen, operasional, sistem, dan prosedur;
- b. Penataan hubungan fungsional antara Pemerintah Daerah dan BUMD untuk menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik.

Perubahan bentuk hukum BUMD terdiri atas:

- a. Perubahan bentuk hukum perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan Daerah; dan
- b. Perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan Daerah menjadi perusahaan umum Daerah.

Adapun perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Perda. Perubahan bentuk hukum BUMD dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan kajian paling sedikit terhadap:

- a. kesesuaian bentuk hukum;
- b. kewajiban; dan
- c. kekayaan BUMD.

Kewajiban dan kekayaan sebagaimana dimaksud diperhitungkan secara proporsional. Perusahaan daerah yang menjadi BUMD dengan kepemilikan saham 1 (satu) daerah dibawah 51% (lima puluh satu persen), daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyesuaian sebagaimana dimaksud dilakukan oleh Kepala Daerah dalam jangka waktu paling lama 5 tahun sejak Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 ini diundangkan. dengan memperhatikan:

- a. visi dan misi Kepala Daerah;
- b. kinerja BUMD;
- c. tingkat kesehatan BUMD;
- d. kualitas dan kuantitas pelayanan BUMD bagi masyarakat;

e. kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara masih berupa Perusahaan Daerah. Bahwa secara tersurat dengan diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 402) dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Pasal 139 ayat (1)), mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing menjadi Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah.

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 diperoleh pemahaman bahwa penyusunan Rancangan UU, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Lebih lanjut, ketentuan tersebut memaknai bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan UU, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Bab I angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015, hanya saja, sesuai dengan konteks hierarkhinya, pengertian Naskah Akademik di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 tidak dikaitkan dengan Rancangan UU, melainkan hanya Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

- a. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
- b. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan UU, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- c. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) Masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dengan pemahaman seperti itu, dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif- preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, kajian akademik dan penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan

hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan & Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.

Dalam kerangka itulah dibutuhkan kajian akademik untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Perda. Dalam konteks demikian maka rationale Naskah Akademik ini secara keseluruhan adalah sejalan dengan pengertian yang telah dikemukakan di awal yaitu: untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan Perda dimaksud dan sekaligus sebagai bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Pentingnya Naskah Akademik dalam menyertai suatu Rancangan Peraturan Daerah dikarenakan di dalam Naskah Akademik itulah paradigma kehidupan kemasyarakatan yang hendak dituju oleh Peraturan Daerah yang dibentuk dan dirumuskan secara terperinci melalui pendekatan ilmiah. Selain itu, keberadaan Naskah Akademik yang menyertai suatu Rancangan Peraturan Daerah dapat juga dikatakan sebagai sumber inspirasi bagi Peraturan Daerah yang akan diperjuangkan oleh pihak pemrakarsa agar memenuhi kaidah akademik, sehingga perdebatan mengenai materi muatan yang nantinya akan dituangkan ke dalam sebuah Rancangan Peraturan Daerah dapat dieliminir.

Selain itu Naskah Akademik merupakan bagian dari penyusunan sebuah rancangan produk peraturan perundang-undangan yang memuat gagasan gagasan pengaturan serta materi muatan peraturan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik dari berbagai aspek ilmu. Melihat semakin berkembang dan cepatnya dinamika kehidupan social masyarakat yang membutuhkan pengaturan hukum, terutama untuk menunjang pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan, maka penyusunan Naskah Akademik sebagai langkah awal pembentukan peraturan perundang undangan tampaknya menjadi semakin penting dilakukan.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dan akan menentukan cakupan dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yaitu:

1. Bagaimanakah urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara?
2. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara?

### **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH**

Menurut Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan UU, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana (2006), Naskah Akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? Apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? bagaimana keberlakuannya di negara lain? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan. Jawaban atas semua pertanyaan demikian amat logis untuk dicantumkan dalam Naskah Akademik.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah

Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara?
3. Merumuskan upaya yang akan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

Kegunaan Naskah Akademik adalah sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, jangkauan, arah pengaturan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai *“quality control”* yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya (Yuliandri, 2007). Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan.

Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah

kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum. Adapun kegunaan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam proses penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat diperTanggung Jawabkan, serta sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

#### **D. METODE PENELITIAN**

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode.

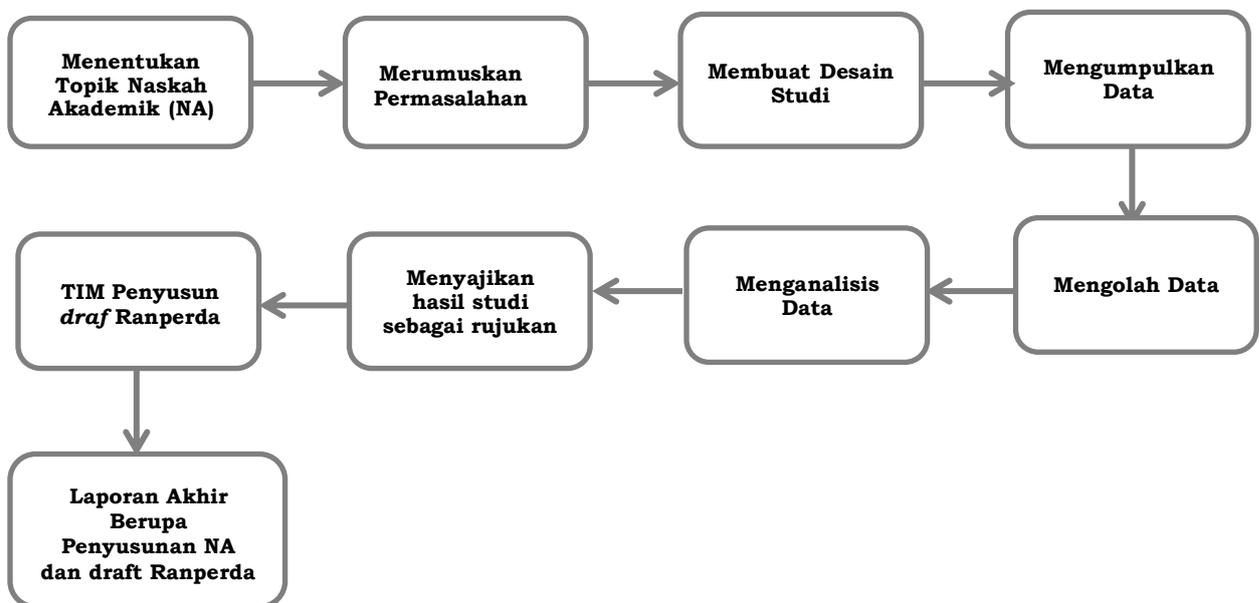
Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan (Johny Ibrahim, 2006).

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka (Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2015). Menurut

Johny Ibrahim (2006), penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, studi kepustakaan, *internet browsing*, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah, dan studi dokumen.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini berupa UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder disini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam pra-penyusunan naskah akademik:

**Gambar 1.1 Skema Langkah Penyusunan Naskah Akademik**



Empat (4) komponen aktivitas utama yang telah dilaksanakan dalam studi ini adalah (1) pengumpulan data/informasi, (2) analisis data, dan (3) penulisan laporan dan (4) lokakarya hasil.

## **1. Pengumpulan Data**

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

### **a. Studi Literatur dan Dokumen**

Studi ini dilakukan dengan mempelajari Peraturan Perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

### **b. Verifikasi Data di Lapangan**

Pengamatan langsung ke lapangan dimana terdapat banyak isu, dilakukan untuk tujuan verifikasi data sekunder. Kegiatan ini diharapkan bias memberikan gambaran yang lebih nyata tentang apa yang sesungguhnya ada dan terjadi di tengah masyarakat. Verifikasi data ini diharapkan dapat menghindari atau meminimalisir kemungkinan manipulasi atau dramatisasi yang mungkin dilakukan demi kepentingan-kepentingan tertentu.

### **c. Konsultasi Publik**

Konsultasi publik dilakukan sebagai langkah awal dalam menjaring materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah. Konsultasi publik ini dilaksanakan sejalan dengan paradigma yang berkembang sekarang bahwa dalam menyusun kebijakan dan peraturan, pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar peraturan yang dikeluarkan adalah peraturan yang partisipatif sehingga akan aplikatif dan mudah untuk diimplementasikan. Disamping sebagai bahan kajian, hasil konsultasi ini juga menjadi alat pengecekan silang (*cross check*) terhadap informasi atau data yang didapatkan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsultasi publik ini dilakukan dengan instansi terkait dan para pemangku kepentingan ditingkat Kabupaten Banjarnegara.

## **2. Analisis Data**

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif. Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, data alternatif didapatkan melalui proses informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat, instansi terkait dan/atau para pemangku kepentingan ditingkat Kabupaten Banjarnegara dalam lokakarya. Kesahihan jenis data terakhir ini memang tidak sekuat data saintifik tetapi kegunaannya tidak bisa diabaikan. Sumber data alternatif ini bisa berasal dari otoritas orang-orang yang berpengaruh dalam masyarakatnya (*key persons*), tradisi, *common sense*, mitos, dan pengalaman pribadi. Diperlukan kehati-hatian dalam menyeleksi dan mengolah data alternatif ini tetapi merupakan kesalahan bila jenis data ini diabaikan.

Dalam penelitian ini, metode analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan (Johny Ibrahim, 2006). Menurut Peter Mahmud Marzuki, (2005) metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian peneliti tersebut menghadirkan objek yang hendak diteliti. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu

kesatuan yang utuh yang didahului dengan pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian. Dilanjutkan dengan kajian teoris dan praktik empiris, yang kemudian diteruskan dengan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan, serta diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi.

### **3. Penulisan Laporan**

Penulisan laporan yang berisi Naskah Akademik ini disusun secara sistematis. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh. Sistematika Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara adalah sebagai berikut:

- a. Judul
- b. Kata Pengantar
- c. BAB I Pendahuluan

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian, sebagai berikut:

#### 1) Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten ini

memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

2) Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam naskah akademik.

3) Tujuan dan Kegunaan

Berisi uraian tentang tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik. Tujuan memuat sasaran utama disusunnya naskah akademik Rancangan Peraturan Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Sementara itu, kegunaan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

4) Metode Penelitian

Berisi tentang metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian sebagai bahan penunjang penyusunan naskah akademik, terdiri dari metode pendekatan dan metode analisis data. Metode penelitian di bidang hukum dilakukan melalui pendekatan normatif dengan menggunakan data sekunder.

d. BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan daerah dari pengaturan dalam suatu Peraturan Daerah. Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- 1) Kajian teoretis.
- 2) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.  
Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- 3) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- 4) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah.

e. BAB III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan.

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan daerah yang akan dibentuk.

f. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Bab ini memuat landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2) 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 masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

3) Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan daerah yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, serta peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai.

g. BAB V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- 1) ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- 2) materi yang akan diatur;
- 3) ketentuan sanksi; dan
- 4) ketentuan peralihan.

h. BAB VI Penutup

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

1) Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

2) Saran

Saran memuat antara lain:

- a) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu peraturan daerah.

- b) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.
  - c) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik lebih lanjut.
- i. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.
  - j. Lampiran:

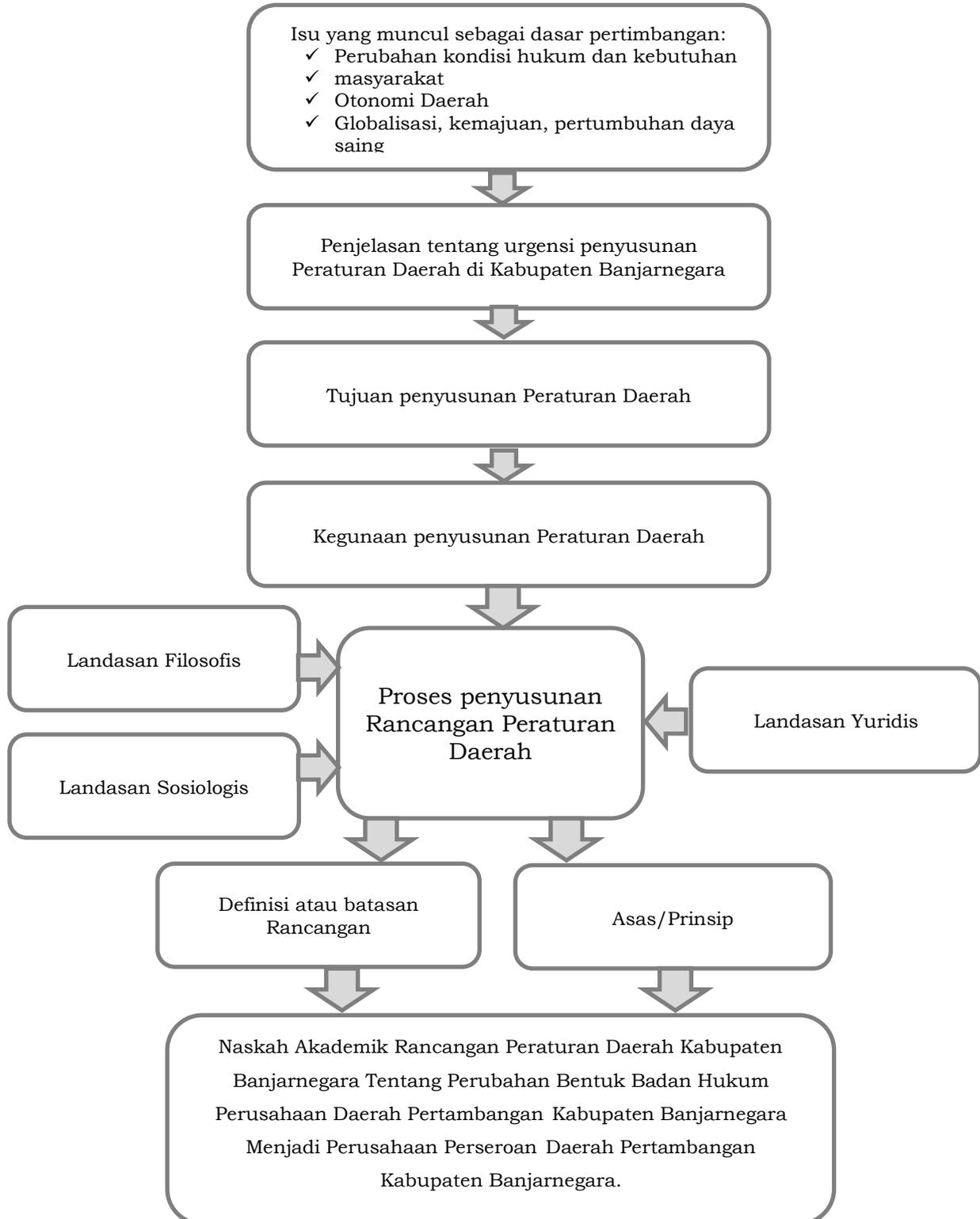
Lampiran memuat Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

#### **4. Lokakarya Hasil**

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi terkait dan para pemangku kepentingan di tingkat Kabupaten Banjarnegara. Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (eksekutif) dan DPRD untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Alur pikir sistematika naskah akademik secara ringkas digambarkan pada bagan berikut ini:

**Gambar 1. 2 Alur Pikir Sitematika Naskah Akademik**



## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. KAJIAN TEORITIS**

Pada lazimnya, kajian teori memberikan rujukan teori-teori yang mendukung atau relevan dengan topik tulisan yang bersangkutan. Diutamakan teori-teori tersebut berkaitan langsung dengan pokok masalahnya. Teori ini bermanfaat untuk memberikan dukungan analisis terhadap topik yang sedang dikaji (Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2010). Guna menjawab isu hukum yang sedang dihadapi dan sebagai landasan berpikir dalam memecahkan masalah serta untuk memberikan dukungan analisis dalam pembahasan yaitu mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, penyusun menggunakan dan menguraikan mengenai teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

##### **1. Konsep *Good Governance***

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan istilah yang populer sejak berakhirnya rezim orde baru yang digantikan dengan gerakan reformasi. Konsep *good governance* ini muncul karena dianggap kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan harapan dari setiap warga negara dalam sebuah pemerintahan. Pemerintahan yang berkualitas akan mewujudkan suatu kehidupan negara yang teratur dan akan mewujudkan *good governance* yang diharapkan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN), mengartikan *good governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *Public Good and Service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. *Good* dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian, *Pertama* nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut (Joko Widodo, 2001).

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan berTanggung Jawab serta efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif pada kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan memberi peluang ketimbang mengontrol, dan melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Joko Widodo, 2001). Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Program* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu (Sumarto & Hetifa Sj., 2003):

- a. Mengikutsertakan semua, transparansi dan berTanggung Jawab, efektif dan adil.
- b. Menjamin adanya supremasi hukum.
- c. Menjamin bahwa proritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
- d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) melalui Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyebutkan bahwa adanya hubungan sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat disusun sembilan pokok karakteristik *Good Governance* yaitu (Dede Rosyada et al., 2000):

- a. Partisipasi (*Participation*).
- b. Penegakan Hukum (*Rule of Law*).
- c. Transparansi (*Transparency*).
- d. Responsivitas (*Responsiveness*).
- e. Konsensus Orientasi (*Consensus Orientation*).
- f. Kesetaraan dan Keadilan (*Equity*).
- g. Efektivitas (*Effectiveness*).
- h. Akuntabilitas (*Accountability*).
- i. Strategi Visi (*Strategic Vision*).

Prinsip-prinsip di atas adalah merupakan suatu karakteristik yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *good governance* yang berkaitan dengan kontrol dan pengendalian, yakni pengendalian suatu pemerintahan yang baik agar cara dan penggunaannya sungguh-sungguh mencapai hasil yang dikehendaki *stakeholders*. Masyarakat menyelenggarakan pemilu untuk menentukan siapa yang menyelenggarakan negara dan itu adalah pemerintah. Pemerintah adalah ibarat manajer profesional yang disewa oleh rakyat untuk menyelenggarakan organisasi negara untuk sebesar-besarnya kemanfaatan rakyat.

Penerapan *good governance* kepada pemerintah adalah ibarat masyarakat memastikan bahwa mandat, wewenang hak dan kewajibannya telah dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Disini dapat dilihat bahwa arah ke depan dari *good governance* adalah membangun *the professional governance*, bukan dalam arti pemerintah yang dikelola oleh para teknokrat. Namun oleh siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional, yaitu mereka yang mempunyai ilmu dan pengetahuan yang mampu mentransfer ilmu dan pengetahuan menjadi *skill* dan dalam melaksanakannya berlandaskan etika dan

moralitas yang tinggi. Berkaitan dengan pemerintah yang dikelola siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional mengarah kepada kinerja SDM yang ada dalam organisasi publik sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, yakni responsivitas (*responsiveness*), tanggung jawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

## **2. Kebijakan Publik**

Menurut Carl Fried (dalam Leo Agustiono, 2006) memberikan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Kemudian ketentuan bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan, meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai definisi maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Budi Winarno (2014) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan public merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap- tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

### **a. Tahap Penyusunan Agenda**

Sejumlah actor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

#### b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda formulasi kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternative bersaing untuk dapat dipilih sebagai tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

#### c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif *kebijakan* yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindak lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

#### d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni

dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang akan dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

### **3. Pemerintahan Daerah**

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dimana pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas-asas:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah juga mendorong partisipasi masyarakat. Dalam mendorong partisipasi masyarakat pemerintah daerah:

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat;
- b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif;
- d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mencakup:

- a. Penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah;
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukan dalam bentuk:

- a. Konsultasi publik;
- b. Musyawarah;
- c. Kemitraan;
- d. Penyampaian aspirasi;
- e. Pengawasan; dan/atau
- f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UU Pemda, pada angka 1 dijelaskan bahwa: pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan

local dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pembagian urusan berdasarkan UU Pemerintahan Daerah didasarkan pada prinsip:

- a. Akuntabilitas adalah bahwa penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan;
- b. Efisiensi adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
- c. Eksternalitas adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan; dan
- d. Strategi Nasional adalah bahwa penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional, dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip tersebut kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;

- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan ini dikelompokkan menjadi:

- a. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- b. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan konkuren ini selanjutnya terbagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.
- c. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

#### 4. Badan Usaha Milik Daerah

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonomi tersebut diberikan hak seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan untuk meningkatkan daya saing daerah sepanjang bukan ditentukan dalam urusan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, ekonomi dan sebagainya. Salah satunya di bidang ekonomi, Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan istilah yang digunakan di Indonesia untuk mendeskripsikan perusahaan berbentuk suatu badan hukum (*legal entity*) yang didirikan oleh negara (pemerintah daerah) untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan, dimana dalam permodalannya dapat seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah. Jika mengambil konsep Marwah M. Diah, dalam bukunya Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia, kemudian BUMN tersebut menjadi dikonstruksikan ke dalam BUMD, maka secara umum tujuan dan misi pokok BUMD yang didirikan oleh pemerintah daerah adalah seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan UU Dasar 1945 sebagai landasan yuridis pendiriannya. Dalam Pembukaan tersebut dinyatakan bahwa pendirian negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai realisasi dari amanat UUD 1945 itu, dalam bidang ekonomi, pemerintah daerah mendirikan BUMD yang merupakan sarana pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengingat misi dan tujuan BUMD berbeda dengan perusahaan swasta, antara lain memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan daerah pada khususnya serta mengadakan pemupukan keuntungan/ pendapatan daerah. Dalam usahanya misi BUMD meliputi penyelenggaraan kemanfaatan berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi, dan turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dengan demikian, BUMD dapat menjadi lembaga politik, juga sebagai pelaku ekonomi yang bertujuan mencari keuntungan untuk menjadi sumber pemasukan keuangan daerah. Tetapi dalam operasionalnya, BUMD dihadapkan pada suatu persoalan dan tantangan seperti tata kelola perusahaan yang tidak mencerminkan budaya perusahaan yang baik yaitu tidak didasarkan *good corporate governance* sehingga berdampak pada timbulnya kerugian, serta produktivitas yang rendah sehingga kurang mampu bersaing dalam pasar domestik maupun global. Selain itu, salah satu penyebab inefisiensi BUMD adalah kaburnya status hukum dan struktur organisasi BUMD, apakah sebagai pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana atau bagian dari struktur organisasi dari suatu pemerintahan.

### **a. Sejarah BUMD**

BUMD sebagai perusahaan milik daerah pada awalnya diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Istilah perusahaan daerah berubah menjadi BUMD sejak adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk yaitu Perumda dan Perseroda, penggunaan istilah perusahaan daerah bergeser menjadi BUMD. Sesuai Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tersebut, Menteri Dalam Negeri telah memerintahkan kepada para Kepala Daerah untuk mengganti bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Namun, instruksi tersebut tidak diikuti terbitnya peraturan pelaksana pengelolaan BUMD dengan bentuk yang baru. Selanjutnya, pada tahun 1998, tepatnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD selain Perseroan Terbatas.

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia menetapkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi UU. UU Pemda ini juga mengatur tentang BUMD. Di dalam Pasal 331 ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri dari

Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk hukum dalam UU Pemerintahan Daerah ini berbeda dari sebelumnya, sehingga ada perubahan ketentuan bentuk hukum BUMD yang semula Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah.

#### **b. Pengertian dan Karakteristik BUMD**

Berdasarkan Pasal 1 angka 40 UU Pemda dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP BUMD), adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 PP 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.

#### **c. Pendirian BUMD**

Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang 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 bertujuan 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.

#### **d. Teori Fiksi BUMD**

Di dalam UU Pemda, BUMD terdiri dari perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Berdasarkan Pasal 334 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (1) PP 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) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (2) PP 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 perusahaan 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 (H. Zainal Asikin, 2016). 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 (Abdulkadir Muhammad, 2010). 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.

#### **e. Kebijakan BUMD**

Kepala daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Adapun yang dimaksud dengan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah sebagai pemegang saham pengendali pada BUMD maupun saham lainnya dan dilarang menjadi pengurus badan usaha. Pelaksanaan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dalam kebijakan BUMD meliputi:

- a. penyertaan modal;
- b. subsidi;
- c. penugasan;
- d. penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- e. pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan umum daerah berkedudukan sebagai pemilik modal dan perusahaan perseroan daerah berkedudukan sebagai pemegang saham. Kepala daerah selaku pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perusahaan perseroan daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Kewenangan mengambil keputusan tersebut dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan kewenangan pengambilan keputusan antara lain:

- a. perubahan anggaran dasar;
- b. pengalihan aset tetap;
- c. kerja sama;
- d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;

- e. penyertaan modal pemerintah daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
- f. pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas, komisaris, dan direksi;
- g. penghasilan dewan pengawas, komisaris, dan direksi;
- h. penetapan besaran penggunaan laba;
- i. pengesahan laporan tahunan;
- j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan
- k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.

**f. Maksud, Tujuan, dan Modal BUMD**

BUMD harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Pancasila, peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan. Sumber modal BUMD terdiri atas:

a. Penyertaan modal daerah

Penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah. Barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah dijadikan penyertaan modal daerah. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyertaan modal daerah dapat bersumber dari:

1) APBD

APBD meliputi pula proyek APBD yang dikelola oleh BUMD dan/atau piutang daerah pada BUMD yang dijadikan sebagai penyertaan modal daerah.

2) Konversi dari pinjaman

Konversi dari pinjaman adalah pinjaman daerah yang dikonversi dalam bentuk penyertaan modal daerah pada BUMD.

b. Pinjaman

BUMD dapat melakukan pinjaman sesuai dengan kelaziman dalam dunia usaha. Ketentuan mengenai penerimaan pinjaman dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pinjaman dapat bersumber dari:

- 1) Daerah
- 2) BUMD lainnya
- 3) Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber lainnya adalah pinjaman yang berasal dari lembaga keuangan bank atau nonbank sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Hibah

BUMD dapat menerima hibah. Ketentuan mengenai penerimaan hibah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hibah dapat bersumber dari:

- 1) Pemerintah pusat
- 2) Daerah
- 3) BUMD lainnya
- 4) Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. Sumber modal lainnya

Sumber modal lainnya terdiri dari:

- 1) Kapitalisasi cadangan

Kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.

2) Keuntungan revaluasi aset

Keuntungan revaluasi aset adalah selisih revaluasi aset yang berakibat naiknya nilai aset.

3) Agio saham.

Agio saham adalah selisih lebih dari penjualan saham dengan nilai nominalnya.

Dalam hal penyertaan modal bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham diputuskan oleh KPM atau RUPS. Penyertaan modal yang bersumber dari modal kapitalisasi cadangan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.

Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD. Penyertaan modal daerah dilakukan untuk:

a. Pendirian BUMD

Penyertaan modal daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Penyertaan modal daerah untuk memenuhi modal dasar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Modal disetor pada perusahaan umum daerah dipenuhi paling lambat 2 (dua) tahun sejak berdiri. Penyertaan modal daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

b. Penambahan modal BUMD

Penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan

modal BUMD dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan penugasan pemerintah daerah. Penugasan pemerintah daerah kepada BUMD harus disesuaikan dengan jenis penugasan pemerintah daerah dan tujuan BUMD. Penyertaan modal daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh pemerintah daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD. Rencana bisnis BUMD adalah rencana kegiatan dengan jangka waktu paling singkat 3 (tiga) tahun atau disebut *bussiness plan*.

- c. Pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain. Pengurangan modal daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham di bawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) daerah. Kepemilikan saham 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) daerah dihitung dari jumlah seluruh modal yang telah disetor pemegang saham. Sebagai contoh: modal disetor keseluruhan Rp.1.000,- maka kepemilikan saham 1 (satu) pemerintah daerah  $51\% \times \text{Rp.1.000,-} = \text{Rp.510,-}$ . Dalam menjaga kepemilikan saham dibawah 51% (lima puluh satu persen), pemerintah daerah harus memperhatikan pengaturan modal dasar dan modal disetor pada anggaran dasar. Pengurangan kepemilikan saham dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi. Pengurangan kepemilikan saham karena divestasi dan/atau dilusi pada BUMD diprioritaskan untuk diambilalih oleh daerah lain dan/atau BUMD lainnya. Penambahan modal daerah dan pengurangan modal daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.

### **g. Organ dan Pegawai BUMD**

Pengurusan BUMD dilakukan oleh organ BUMD. Organ BUMD pada perusahaan umum daerah terdiri atas KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi. Sedangkan organ BUMD perusahaan perseroan daerah terdiri atas RUPS, Komisaris, dan Direksi. Setiap orang dalam pengurusan BUMD dalam 1 (satu) daerah dilarang memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga berdasarkan garis lurus ke atas, ke bawah, atau ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan.

Pegawai BUMD merupakan pekerja BUMD yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan. Pegawai BUMD memperoleh penghasilan yang adil dan layak dengan beban pekerjaan, tanggungjawab, dan kinerja. Direksi menetapkan penghasilan pegawai BUMD sesuai dengan rencana kerja dan anggaran BUMD. Penghasilan pegawai BUMD paling banyak terdiri atas gaji, tunjangan, fasilitas, dan/atau jasa produksi atau insentif pekerjaan. BUMD wajib mengikutsertakan pegawai BUMD pada program jaminan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan sosial lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka peningkatan kompetensi pegawai, BUMD melaksanakan program kapasitas sumber daya manusia. Pegawai BUMD dilarang menjadi pengurus partai politik.

### **h. Satuan Pengawas Intern**

Pada setiap BUMD dibentuk satuan pengawas intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan. Satuan pengawas intern adalah unit yang dibentuk oleh direktur utama untuk memberikan jaminan (*assurance*) yang independen dan objektif atas pelaporan keuangan serta melakukan kegiatan konsultasi bagi manajemen dengan

tujuan untuk meningkatkan nilai (*value*) dan memperbaiki operasional BUMD melalui evaluasi dan peningkatan efektifitas manajemen resiko, pengendalian, dan tata kelola perusahaan. Bentuk satuan pengawas intern menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor usaha yang bersangkutan, misalnya dalam bidang perbankan, satuan pengawas intern dipimpin oleh direktur kepatuhan. Satuan pengawas intern dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggungjawab kepada direktur utama. Pengangkatan kepala satuan pengawas intern dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari dewan pengawas atau komisaris.

#### **i. Komite Audit dan Komite Lainnya**

Dewan pengawas atau komisaris membentuk komite audit dan komite lainnya yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu dewan pengawas atau komisaris dalam melaksanakan tugas pengawasan. Komite audit dan komite lainnya beranggotakan unsur independen yang dipimpin oleh seorang anggota dewan pengawas atau anggota komisaris. Komite audit dan komite lainnya dalam pelaksanaan tugasnya dapat berkoordinasi dengan satuan pengawas intern. Dalam hal keuangan BUMD tidak mampu membiayai pelaksanaan tugas komite audit dan komite lainnya, BUMD dapat tidak membentuk komite audit dan komite lainnya. Dalam hal tidak dibentuk komite audit dan komite lainnya, fungsi komite audit dan komite lainnya, dilaksanakan oleh satuan pengawas intern.

#### **j. Perencanaan BUMD**

Direksi wajib menyiapkan rencana bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Rencana bisnis tersebut paling sedikit memuat: evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya, kondisi BUMD saat ini, asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis, dan penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.

Direksi menyampaikan rancangan rencana bisnis kepada dewan pengawas atau komisaris untuk ditandatangani bersama. Rencana bisnis yang telah ditandatangani bersama dewan pengawas atau komisaris disampaikan kepada KPM atau RUPS untuk mendapatkan pengesahan. Rencana bisnis merupakan dasar perjanjian kontrak kinerja.

Direksi wajib menyiapkan rencana kerja dan anggaran yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana bisnis. Rencana kerja dan anggaran paling sedikit memuat rencana rinci program kerja dan anggaran tahunan. Direksi menyampaikan rencana kerja dan anggaran kepada dewan pengawas atau komisaris paling lambat pada akhir bulan November untuk ditandatangani bersama. Rencana kerja dan anggaran yang telah ditandatangani bersama dewan pengawas atau komisaris disampaikan kepada KPM atau RUPS untuk mendapatkan pengesahan.

#### **k. Operasional BUMD**

Operasional BUMD dilaksanakan berdasarkan standar operasional prosedur. Standar operasional prosedur disusun oleh direksi dan disetujui oleh dewan pengawas atau komisaris. Standar operasional prosedur harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan. Standar operasional prosedur paling sedikit memuat aspek: organ, organisasi dan kepegawaian, keuangan, pelayanan pelanggan, resiko bisnis, pengadaan barang dan jasa, pengelolaan barang, pemasaran, dan pengawasan. Standar operasional prosedur harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian BUMD.

#### **1. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik**

Pengurusan BUMD dilaksanakan sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik. Tata kelola perusahaan yang baik adalah sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan

keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan. Tata kelola perusahaan yang baik terdiri atas prinsip: transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran. Tata kelola perusahaan yang baik ditetapkan oleh direksi. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun setelah BUMD didirikan. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik bertujuan untuk:

- a. Mencapai tujuan BUMD
- b. Mengoptimalkan nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional
- c. Mendorong pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD
- d. Mendorong agar BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggungjawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD
- e. Meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional
- f. Meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

**m. Pengadaan Barang dan Jasa serta Kerja Sama BUMD**

Pengadaan barang dan jasa BUMD dilaksanakan memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi. BUMD dapat melakukan kerja sama dengan pihak lain. Kerja sama harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan pemerintah daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama. Pelaksanaan kerja sama BUMD dengan pihak lain merupakan kewenangan direksi sesuai dengan

mekanisme internal perusahaan. Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD, kerja sama dimaksud dilakukan melalui kerja sama operasi. Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal daerah pada perusahaan perseroan daerah dan dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun harus disetujui oleh RUPS luar biasa.

Kerja sama dengan pihak lain berupa pendayagunaan ekuitas berlaku ketentuan: disetujui oleh KPM atau RUPS luar biasa, laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat, tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal daerah, dan memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama. BUMD memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik pemerintah daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah. pemerintah daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk melaksanakan kerja sama.

#### **n. Pinjaman BUMD**

BUMD dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi. Dalam hal pinjaman mempersyaratkan jaminan, aset BUMD yang berasal dari hasil usaha BUMD dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman. Dalam hal BUMD melakukan pinjaman kepada pemerintah daerah, tidak dipersyaratkan jaminan.

#### **o. Pelaporan BUMD**

Pelaporan BUMD terdiri dari laporan dewan pengawas

atau komisaris, laporan direksi, dan laporan BUMD. Laporan dewan pengawas atau komisaris terdiri atas laporan triwulan dan laporan tahunan. Laporan triwulan dan laporan tahunan paling sedikit terdiri dari laporan pengawasan yang disampaikan kepada KPM atau RUPS. Sedangkan laporan direksi BUMD terdiri dari laporan bulanan, laporan triwulan, dan laporan tahunan. Laporan bulanan dan laporan triwulan direksi BUMD terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada dewan pengawas atau komisaris. Laporan tahun direksi BUMD terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama direksi dan dewan pengawas atau komisaris.

#### **p. Penggunaan Laba BUMD**

BUMD melaksanakan tanggungjawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih. Penggunaan laba untuk tanggungjawab sosial dan lingkungan diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi. Penggunaan laba perusahaan umum daerah diatur dalam anggaran dasar. Dividen perusahaan umum daerah yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh KPM. Penggunaan laba perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Dividen perusahaan perseroan daerah yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh RUPS.

#### **q. Anak Perusahaan BUMD**

BUMD dapat membentuk anak perusahaan. Pembentukan anak perusahaan 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
- e. Tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal daerah.

Setiap penambahan modal disetor yang mengakibatkan perubahan kepemilikan saham BUMD di anak perusahaan dilakukan dengan persetujuan oleh KPM atau RUPS. Dalam membentuk anak perusahaan, BUMD dapat bermitra dengan badan usaha milik negara atau BUMD lain dan/atau badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia. Mitra sebagaimana tersebut paling sedikit memenuhi syarat:

- a. Laporan keuangan 3 (tiga) tahun terakhir yang diaudit kantor akuntan publik dengan hasil opini paling rendah setara wajar dengan pengecualian
- b. Perusahaan dalam kondisi sehat yang dinyatakan oleh kantor akuntan publik dalam 1 (satu) tahun terakhir
- c. Memiliki kompetensi dibidangnya
- d. Perusahaan mitra harus menyetor dalam bentuk uang secara tunai paling sedikit sebesar 25% (dua puluh lima persen) yang dihitung secara proporsional sesuai kesepakatan dari modal dasar.

**r. Penugasan Pemerintah Kepada BUMD**

Pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk mendukung

perekonomian daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum tertentu dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan BUMD. Setiap penugasan dikaji bersama oleh pemberi penugasan dan BUMD sebelum mendapatkan persetujuan dari KPM atau RUPS. Setiap penugasan dapat didukung dengan pendanaan yang dapat berupa penyertaan modal daerah, subsidi, pemberian pinjaman, dan/atau hibah. BUMD yang melaksanakan penugasan harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan. Setelah pelaksanaan penugasan, direksi wajib memberikan laporan kepada KPM atau RUPS.

#### **s. Evaluasi BUMD**

Evaluasi BUMD dilakukan dengan cara membandingkan antara target dan realisasi. Evaluasi BUMD dilakukan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sekali. Evaluasi BUMD dilakukan oleh: BUMD, pemerintah daerah, dan/atau kementerian/lembaga pemerintah non kementerian. Evaluasi BUMD sekurang-kurangnya meliputi penilaian kinerja, penilaian tingkat kesehatan, dan penilaian pelayanan. Penilaian tingkat kesehatan merupakan tolok ukur kinerja BUMD. Penilaian tingkat kesehatan dilakukan setiap tahun oleh BUMD dan disampaikan kepada KPM atau RUPS. Penilaian tingkat kesehatan BUMD menjadi dasar evaluasi BUMD.

#### **t. Restrukturisasi BUMD**

Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMD agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional. Restrukturisasi bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai BUMD, memberikan manfaat berupa deviden dan pajak kepada

negara dan daerah, dan/atau menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen. Restrukturisasi dilakukan terhadap BUMD yang terus menerus mengalami kerugian dan kerugian tersebut mengancam kelangsungan usaha BUMD. Restrukturisasi dilaksanakan dengan memperhatikan efisiensi biaya, manfaat, dan resiko.

Restrukturisasi meliputi restrukturisasi regulasi dan/atau restrukturisasi perusahaan. Restrukturisasi regulasi ditujukan kepada penyesuaian produk hukum daerah untuk menciptakan iklim usaha yang sehat sehingga terjadi kompetisi, efisiensi dan pelayanan yang optimal. Restrukturisasi dilaksanakan melalui:

- a. Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, manajemen, operasional, sistem, dan prosedur
- b. Penataan hubungan fungsional antara pemerintah daerah dan BUMD untuk menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik.

#### **u. Perubahan Bentuk Hukum BUMD**

BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum. Perubahan bentuk hukum BUMD dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan restrukturisasi. Perubahan bentuk hukum BUMD terdiri atas perubahan bentuk hukum perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah, dan perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan daerah menjadi perusahaan umum daerah. perubahan bentuk hukum BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah.

#### **v. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pembubaran BUMD**

Penggabungan dan peleburan BUMD dilakukan terhadap 2 (dua) BUMD atau lebih. BUMD dapat

mengambilalih BUMD dan/atau badan usaha lainnya. Pembubaran BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah. Fungsi BUMD yang dibubarkan dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Kekayaan daerah hasil pembuaran BUMD dikembalikan kepada daerah. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi BUMD.

#### **w. Kepailitan BUMD**

BUMD dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Direksi perusahaan umum daerah hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar perusahaan umum daerah dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala daerah dan DPRD. Direksi perusahaan perseroan daerah hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar perusahaan perseroan daerah dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala daerah dan DPRD, untuk selanjutnya ditetapkan oleh RUPS.

Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian direksi dan kekayaan BUMD tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota direksi bertanggungjawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud. Tanggung jawab berlaku juga bagi anggota direksi yang salah atau lalai yang sudah tidak menjabat 5 (lima) tahun sebelum BUMD dinyatakan pailit. Anggota direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggungjawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud.

Dalam hal aset BUMD yang dinyatakan pailit

dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat, pemerintah daerah mengambillalih aset tersebut untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat tanpa mengubah tujuan dan fungsi aset yang bersangkutan. Dalam hal pemerintah daerah tidak dapat mengambillalih yang dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat, pemerintah daerah wajib menyediakan kebutuhan dasar masyarakat dimaksud.

#### **x. Pembinaan BUMD oleh Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah melakukan pembinaan terhadap pengurusan BUMD. Pembinaan dilaksanakan oleh: sekretaris daerah, pejabat pada pemerintah daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD, dan pejabat pada pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan sekretaris daerah.

Sekretaris daerah melaksanakan pembinaan terhadap pengurusan BUMD pada kebijakan yang bersifat strategis. Penetapan pejabat pada pemerintah daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD disesuaikan dengan perangkat daerah atau unit kerja pada perangkat daerah yang menangani BUMD. Pejabat pada pemerintah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD mempunyai tugas melakukan:

- a. Pembinaan organisasi, manajemen, dan keuangan;
- b. Pembinaan kepengurusan;
- c. Pembinaan pendayagunaan aset;
- d. Pembinaan pengembangan bisnis;
- e. Monitoring dan evaluasi;
- f. Administrasi pembinaan; dan
- g. Fungsi lain yang diberikan oleh sekretaris daerah.

#### **y. Pengawasan BUMD**

Pengawasan terhadap BUMD dilakukan untuk

menegakkan tata kelola perusahaan yang baik. Pengawasan dilakukan oleh pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh satuan pengawas intern, komite audit, dan/atau komite lainnya. Pengawas eksternal dilakukan oleh pemerintah daerah, menteri untuk pengawasan umum, dan menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian untuk pengawasan teknis. Pengawasan oleh pemerintah daerah dilaksanakan oleh pejabat pada pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan.

## **5. Perusahaan Umum Daerah**

Peraturan terkini yang terkait langsung dengan pengaturan BUMD adalah UU Pemda. Selain itu, peraturan pelaksana dari UU Pemda terkait dengan BUMD tersebut adalah dengan ditetapkannya PP BUMD. BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Sesuai UU Pemda, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Pendirian BUMD ditujukan untuk:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;

Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi,

karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan

- b. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pendirian BUMD 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 perusahaan umum daerah diprioritaskan dalam rangka 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. Adapun yang dimaksud dengan penyediaan kemanfaatan umum antara lain:

- a. Usaha perintisan berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat; dan
- b. Usaha penyediaan air minum yang lebih efisien jika dibandingkan dengan penyediaan oleh perangkat daerah.

Pada UU Pemda juga dijelaskan bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Ciri-ciri perusahaan umum daerah sebagaimana diatur UU Pemda dan PP BUMD adalah sebagai berikut:

- a. Permodalan

Perusahaan umum daerah adalah BUMD yang

seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, perusahaan umum daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan daerah.

b. Anak perusahaan

Perusahaan umum daerah juga dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

c. Organ

Organ perusahaan umum daerah terdiri atas:

1. Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;

KPM tidak bertanggungjawab atas kerugian perusahaan umum daerah apabila dapat membuktikan: tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung, tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan umum daerah, dan/atau tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan umum daerah secara melawan hukum.

2. Dewan pengawas

Dewan pengawas adalah organ perusahaan umum daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan umum daerah. Anggota dewan pengawas dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun yang dimaksud dengan unsur independen adalah anggota dewan pengawas yang tidak ada hubungan

keluarga atau hubungan bisnis dengan direksi. Sedangkan unsur lainnya dapat terdiri atas pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik. Pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah diprioritaskan dalam rangka evaluasi, pembinaan dan pengawasan BUMD. Anggota dewan pengawas diangkat oleh KPM. Proses pemilihan anggota dewan pengawas dilakukan melalui seleksi. Seleksi sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kalayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Lembaga profesional tersebut adalah lembaga pemerintah atau swasta yang berkompeten dibidangnya. Anggota dewan pengawas diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

### 3. Direksi

Direksi adalah organ perusahaan umum daerah yang bertanggungjawab atas pengurusan perusahaan umum daerah untuk kepentingan dan tujuan perusahaan umum daerah, serta mewakili perusahaan umum daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Direksi melakukan pengurusan terhadap BUMD. Pengurusan dalam hal ini adalah kegiatan yang dilakukan oleh direksi dalam upaya mencapai maksud dan tujuan BUMD. Direksi pada perusahaan umum daerah diangkat oleh KPM.

Proses pemilihan anggota direksi dilakukan melalui seleksi. Seleksi sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kalayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim

atau lembaga profesional. Lembaga profesional tersebut adalah lembaga pemerintah atau swasta yang berkompeten dibidangnya. Anggota direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan dalam hal anggota direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.

KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi melakukan rapat dalam pengembangan usaha perusahaan umum daerah, yang terdiri atas: rapat tahunan, rapat persetujuan rencana kerja anggaran perusahaan umum daerah, dan rapat luar biasa.

#### d. Laba

Laba perusahaan umum daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba perusahaan umum daerah yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba perusahaan umum daerah tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal. Laba perusahaan umum daerah tersebut digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan.

e. Restrukturisasi

Perusahaan umum daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyetatkan perusahaan umum daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

f. Pembubaran

Perusahaan umum daerah dapat dibubarkan. Pembubaran perusahaan umum daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Kekayaan perusahaan umum daerah yang dibubarkan dan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

Lebih lanjut, di dalam PP BUMD, juga disebutkan beberapa hal yang mengatur mengenai perusahaan umum daerah sebagai berikut:

a. Peraturan Daerah pendirian perusahaan umum daerah

Peraturan Daerah pendirian perusahaan umum daerah paling sedikit memuat:

- 1) Nama dan tempat kedudukan;
- 2) Maksud dan tujuan;
- 3) Kegiatan usaha;
- 4) Jangka waktu berdiri;
- 5) Besarnya modal dasar dan modal disetor;
- 6) Tugas dan wewenang dewan pengawas dan direksi; dan
- 7) Penggunaan laba.

Dalam hal pendirian perusahaan umum daerah dilakukan dengan mengalihkan tugas dan fungsi perangkat daerah atau unit kerja maka peraturan daerah tersebut memuat juga ketentuan mengenai:

1. Pengalihan seluruh atau sebagian kekayaan daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan; dan/atau
2. Pengalihan seluruh atau sebagian hak dan

kewajiban perangkat daerah atau unit kerja menjadi hak dan kewajiban perusahaan umum daerah yang didirikan.

b. Nama perusahaan umum daerah

Perusahaan umum daerah harus menggunakan nama yang:

- 1) Belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum daerah lain;
- 2) Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
- 3) Berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga pemerintah pusat, dan lembaga pemerintah daerah;
- 4) Berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
- 5) Sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan umum daerah saja tanpa nama diri;
- 6) Terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
- 7) Tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata; atau
- 8) Tidak mengandung bahasa asing.

Nama perusahaan umum daerah didahului dengan perkataan perusahaan umum daerah atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan. Ketentuan mengenai penulisan nama BUMD perusahaan umum daerah dimaksudkan untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh: perusahaan umum daerah XYZ atau Perumda XYZ.

c. Tempat kedudukan perusahaan umum daerah

Perusahaan umum daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah daerah pendiri yang ditentukan dalam peraturan daerah pendirian perusahaan umum daerah. Tempat kedudukan tersebut sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan umum daerah.

d. Anggaran Dasar perusahaan umum daerah

Anggaran dasar perusahaan umum daerah diatur dan merupakan bagian peraturan daerah pendirian perusahaan umum daerah.

e. Maksud dan tujuan

Perusahaan umum daerah harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Pancasila, peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

f. Laporan tahunan

Laporan tahunan bagi perusahaan umum daerah paling sedikit memuat:

- 1) Laporan keuangan
- 2) Laporan mengenai kegiatan perusahaan umum daerah
- 3) Laporan pelaksanaan tanggungjawab sosial dan lingkungan
- 4) Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha perusahaan umum daerah
- 5) Laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh dewan pengawas selama tahun buku yang baru lampau
- 6) Nama anggota direksi dan anggota dewan pengawas
- 7) Penghasilan anggota direksi dan anggota dewan pengawas untuk tahun yang baru lampau.

Laporan keuangan paling sedikit memuat:

Neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya

1. Laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan
2. Laporan arus kas
3. Laporan perubahan ekuitas
4. Catatan atas laporan keuangan.

g. Penggunaan laba

Penggunaan laba perusahaan umum daerah diatur dalam anggaran dasar. Penggunaan laba perusahaan umum daerah digunakan untuk:

- 1) Pemenuhan dana cadangan;
- 2) Peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan perusahaan umum daerah yang bersangkutan;
- 3) Deviden yang menjadi hak daerah;
- 4) Tantiem untuk anggota direksi dan dewan pengawas;
- 5) Bonus untuk pegawai; dan/atau
- 6) Penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

KPM memprioritaskan penggunaan laba perusahaan umum daerah untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan perusahaan umum daerah yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi. Besaran penggunaan laba perusahaan umum daerah ditetapkan setiap tahun oleh KPM.

Perusahaan umum daerah wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyisihan laba bersih wajib dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua

puluh persen) dari modal perusahaan umum daerah. Kewajiban penyisihan dana cadangan berlaku apabila perusahaan umum daerah mempunyai saldo laba yang positif. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari modal perusahaan umum daerah hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian perusahaan umum daerah. Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan perusahaan umum daerah. Direksi harus mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi.

Deviden perusahaan umum daerah yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh KPM. Tantiem untuk direksi dan dewan pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja perusahaan umum daerah dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya. Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan perusahaan umum daerah dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### h. Kepailitan Perusahaan Umum Daerah

BUMD dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Direksi perusahaan umum daerah hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar perusahaan umum daerah dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala daerah dan DPRD.

## **6. Perusahaan Perseroan Daerah**

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Pembentukan badan hukum Perusahaan Perseroan Daerah dilakukan berdasarkan ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Mengingat bentuk Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) adalah Perseroan Terbatas (PT), maka perseroda juga harus tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT).

Di dalam Pasal 1 angka 1 UU PT menyebutkan, Perseroan Terbatas 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 UU PT beserta aturan pelaksanaannya. Chatamarrasjid berpendapat bahwa Perseroan Terbatas merupakan *artificial person*, suatu badan hukum yang sengaja diciptakan. Perseroan Terbatas adalah suatu subjek hukum yang mandiri, memiliki hak dan kewajiban yang pada dasarnya tidak berbeda dengan hak dan kewajiban subjek hukum manusia (Chatamarrasjid Ais, 2000).

Istilah perseroan dalam PT menunjuk pada cara penentuan modal pada badan hukum itu yang terdiri dari sero-sero atau 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 (C.S.T.Kansil dan Christine, 2009). Pemilik saham mempunyai tanggung jawab yang terbatas, yaitu sebanyak saham yang dimiliki. Apabila utang perusahaan melebihi kekayaan perusahaan, maka kelebihan utang tersebut tidak menjadi tanggung jawab para pemegang saham. Apabila perusahaan mendapat keuntungan maka keuntungan tersebut dibagikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Hal ini senada dengan ketentuan yang terkandung di dalam Pasal 20 PP BUMD yang menyebutkan bahwa modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD.

Di dalam UU Pemda dan juga PP BUMD juga dijelaskan bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Ciri-ciri perusahaan perseroan daerah sebagaimana diatur dalam UU Pemda dan PP BUMD adalah sebagai berikut:

a. Permodalan

Dari pengertian perusahaan perseroan daerah yang disebutkan dalam UU Pemda dan PP BUMD yang menyebutkan bahwa perusahaan perseroan daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Selain itu disebutkan juga bahwa pengaturan mengenai perusahaan perseroan daerah harus disesuaikan dengan ketentuan UU yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Ini berarti terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk memiliki saham perusahaan perseroan daerah, asalkan paling sedikit 51%

(lima puluh satu persen) saham perusahaan perseroan daerah dimiliki oleh satu daerah. Selain dari pada itu, berdasarkan definisi perusahaan perseroan daerah tersebut dapat dilihat bahwa daerah dapat memiliki keseluruhan saham dalam perusahaan perseroan daerah. Hal ini tentunya bersinggungan dengan ketentuan yang diatur di dalam UU Perseroan Terbatas.

Di dalam Pasal 7 UU PT mengatur mengenai pengecualian terhadap kewajiban pendirian PT yang harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ketentuan di dalam Pasal 7 UU PT tersebut menyebutkan: ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi :

- 1) Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
- 2) Persero yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam UU tentang Pasar Modal.

Lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 7 huruf a UU PT tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam UU tentang Badan Usaha Milik Negara. Dari ketentuan dan penjelasan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas tersebut dapat dibaca dengan jelas bahwa pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a hanya dimaksudkan kepada BUMN saja, bukan kepada BUMD seperti yang disebutkan di dalam UU Pemda dan PP BUMD tersebut.

Dari penjabaran tersebut diatas dapat disimpulkan

bahwa perusahaan perseroan daerah sebagai salah satu bentuk hukum dari BUMD yang ditentukan dalam UU Pemda dan PP BUMD, berdasarkan Pasal 7 huruf a UU PT berikut dengan penjelasannya tidak dapat memiliki saham untuk seluruhnya dalam perusahaan perseroan daerah, akan tetapi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah.

Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Adapun yang dimaksud dengan bukan daerah adalah pemerintah pusat, badan usaha milik negara, BUMD lainnya, perusahaan swasta, koperasi, yayasan, dan perorangan.

b. Anak perusahaan

Perusahaan perseroan daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan tersebut didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

c. Organ

Organ perusahaan perseroan daerah terdiri atas:

1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);

Rapat Umum Pemegang Saham adalah organ perusahaan perseroan daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Komisaris. Kepala daerah mewakili daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan daerah di dalam RUPS. Kepala daerah dapat memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat pemerintah daerah. Kepala daerah tidak bertanggungjawab atas kerugian

perusahaan perseroan daerah apabila dapat membuktikan: tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung, tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan perseroan daerah, dan/atau tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan perseroan daerah secara melawan hukum.

2) Komisaris; dan

Komisaris adalah organ perusahaan perseroan daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan perseroan daerah. Anggota komisaris dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun yang dimaksud dengan unsur independen adalah anggota komisaris yang tidak ada hubungan keluarga atau hubungan bisnis dengan direksi maupun pemegang saham. Sedangkan unsur lainnya dapat terdiri atas pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik. Pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah diprioritaskan dalam rangka evaluasi, pembinaan dan pengawasan BUMD. Anggota komisaris diangkat oleh RUPS.

Proses pemilihan anggota komisaris dilakukan melalui seleksi. Seleksi sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Lembaga profesional tersebut adalah lembaga pemerintah atau swasta yang berkompeten dibidangnya. Anggota komisaris diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa

jabatan.

3) Direksi.

Direksi adalah organ perusahaan perseroan daerah yang bertanggung jawab atas pengurusan perusahaan perseroan daerah untuk kepentingan dan tujuan perusahaan perseroan daerah serta mewakili perusahaan perseroan daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Direksi melakukan pengurusan terhadap BUMD. Pengurusan dalam hal ini adalah kegiatan yang dilakukan oleh direksi dalam upaya mencapai maksud dan tujuan BUMD. Direksi pada perusahaan perseroan daerah diangkat oleh RUPS.

Proses pemilihan anggota direksi dilakukan melalui seleksi. Seleksi sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kalayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Anggota direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan dalam hal anggota direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.

d. Laba

Penggunaan laba perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Deviden perusahaan perseroan daerah yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS

e. Restrukturisasi

Perusahaan perseroan daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan

perseroan daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

f. Pembubaran

Perusahaan perseroan daerah dapat dibubarkan. Kekayaan perusahaan perseroan daerah yang menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.

Lebih lanjut, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, juga disebutkan beberapa hal yang mengatur mengenai perusahaan perseroan daerah sebagai berikut:

a. Peraturan Daerah pendirian perusahaan perseroan daerah  
Peraturan Daerah pendirian perusahaan perseroan daerah memuat:

- 1) Nama dan tempat kedudukan;
- 2) Maksud dan tujuan;
- 3) Kegiatan usaha;
- 4) Jangka waktu berdiri;
- 5) Besarnya modal dasar.

b. Nama perusahaan perseroan daerah

Perusahaan perseroan daerah harus menggunakan nama yang:

- 1) Belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum daerah lain;
- 2) Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
- 3) Berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga pemerintah pusat, dan lembaga pemerintah daerah;
- 4) Berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;

- 5) Sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan perseroan daerah saja tanpa nama diri;
- 6) Terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
- 7) Tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata;
- 8) Tidak mengandung bahasa asing; atau
- 9) Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan daerah dilakukan secara lengkap, didahului dengan perkataan perusahaan perseroan daerah diikuti dengan nama perusahaan. Ketentuan mengenai penulisan nama BUMD perusahaan perseroan daerah untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh: perusahaan perseroan daerah XYZ.

Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroda) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan. Ketentuan mengenai penulisan BUMD perusahaan perseroan daerah untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh: PT XYZ (Perseroda).

c. Tempat kedudukan perusahaan perseroan daerah

Perusahaan perseroan daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah daerah pendiri yang ditentukan dalam peraturan daerah pendirian perusahaan perseroan daerah. Tempat kedudukan tersebut sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan perseroan daerah.

d. Anggaran Dasar perusahaan perseroan daerah

Anggaran dasar perusahaan perseroan daerah dinyatakan

dalam akta notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggaran dasar perusahaan perseroan daerah memuat:

- 1) Nama dan tempat kedudukan;
- 2) Maksud dan tujuan;
- 3) Kegiatan usaha;
- 4) Jangka waktu berdiri;
- 5) Besarnya jumlah modal dasar dan modal disetor;
- 6) Jumlah saham;
- 7) Klasifikasi saham dan jumlah saham untuk tiap klasifikasi serta hak yang melekat pada setiap saham;
- 8) Nilai nominal setiap saham;
- 9) Nama jabatan dan jumlah anggota komisaris dan anggota direksi;
- 10) Penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
- 11) Tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota komisaris dan anggota direksi;
- 12) Tugas dan wewenang komisaris dan direksi;
- 13) Penggunaan laba dan pembagian deviden; dan
- 14) Ketentuan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Maksud dan tujuan

Perusahaan perseroan daerah harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Pancasila, peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

f. Kerja sama pendayagunaan aset tetap

Dalam hal kerja sama berupa pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal daerah pada perusahaan perseroan daerah dan

dikerjasamakan dalam jangka waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun harus disetujui oleh RUPS luar biasa.

g. Laporan tahunan

Laporan tahunan bagi perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Di dalam UU Perseroan Terbatas, pengaturan mengenai laporan tahunan disebutkan dalam Pasal 66 sampai dengan Pasal 69 sebagai berikut: direksi menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS setelah ditelaah oleh dewan komisaris dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku perseroan berakhir. Laporan tahunan harus memuat sekurang-kurangnya:

1) Laporan keuangan yang terdiri atas sekurang-kurangnya:

- a) neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya;
- b) laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan;
- c) laporan arus kas, dan laporan perubahan ekuitas; serta
- d) catatan atas laporan keuangan tersebut;

Laporan keuangan disusun berdasarkan standar akuntansi keuangan. Standar akuntansi keuangan adalah standar yang ditetapkan oleh organisasi profesi akuntan Indonesia yang diakui Pemerintah Republik Indonesia. Neraca dan laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan bagi perseroan wajib diaudit.

2) Laporan mengenai kegiatan perseroan;

Laporan kegiatan perseroan adalah termasuk laporan

tentang hasil atau kinerja perseroan.

- 3) Laporan pelaksanaan tanggungjawab sosial dan lingkungan;
- 4) Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha perseroan;  
Rincian masalah adalah termasuk sengketa atau perkara yang melibatkan perseroan.
- 5) Laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh dewan komisaris selama tahun buku yang baru lampau
- 6) Nama anggota direksi dan anggota dewan komisaris;
- 7) Gaji dan tunjangan bagi anggota direksi dan gaji atau honorarium dan tunjangan bagi anggota dewan komisaris perseroan untuk tahun yang baru lampau.

Laporan tahunan ditandatangani oleh semua anggota direksi dan semua anggota dewan komisaris yang menjabat pada tahun buku yang bersangkutan dan disediakan di kantor perseroan sejak tanggal panggilan RUPS untuk dapat diperiksa oleh pemegang saham. Penandatanganan laporan tahunan adalah bentuk pertanggungjawaban anggota direksi dan anggota dewan komisaris dalam melaksanakan tugasnya. Dalam hal laporan keuangan perseroan diwajibkan diaudit oleh akuntan publik, laporan tahunan yang dimaksud adalah laporan tahunan yang memuat laporan keuangan yang telah diaudit.

Dalam hal terdapat anggota direksi atau anggota dewan komisaris yang tidak menandatangani laporan tahunan, yang bersangkutan harus menyebutkan alasannya secara tertulis, atau alasan tersebut dinyatakan oleh direksi dalam surat tersendiri yang dilekatkan dalam laporan tahunan. Alasan secara tertulis yang dimaksud adalah

agar RUPS dapat menggunakannya sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam memberikan penilaian terhadap laporan tersebut. Anggota direksi atau anggota dewan komisaris yang tidak memberikan alasan, antara lain karena yang bersangkutan telah meninggal dunia, alasan tersebut dinyatakan oleh direksi dalam surat tersendiri yang dilekatkan pada laporan tahunan. Dalam hal terdapat anggota direksi atau anggota dewan komisaris yang tidak menandatangani laporan tahunan dan tidak memberi alasan secara tertulis, yang bersangkutan dianggap telah menyetujui isi laporan tahunan.

Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit apabila:

1. Kegiatan usaha perseroan adalah mengimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;  
Kegiatan usaha perseroan yang menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat antara lain bank, asuransi, reksa dana.
2. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat; Surat pengakuan utang antara lain obligasi.
3. Perseroan merupakan perseroan terbuka;
4. Perseroan merupakan persero;  
Persero adalah badan usaha milik negara yang berbentuk perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam undang-undang tentang badan usaha milik negara.
5. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp.50.000.000.000,00 (lima puluh milyar rupiah); atau
6. Diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewajiban untuk menyerahkan laporan keuangan

kepada akuntan publik untuk diaudit timbul dari sifat perseroan yang bersangkutan. Kewajiban untuk menyerahkan laporan keuangan kepada pengawas ekstern dibenarkan dengan asumsi bahwa kepercayaan masyarakat tidak boleh dikecewakan. Dengan demikian juga halnya dengan perseroan untuk pembiayaannya mengharapkan dana dari pasar modal. Dalam hal kewajiban penyerahan laporan keuangan tidak dipenuhi, laporan keuangan tidak disahkan oleh RUPS. Laporan atas hasil audit akuntan publik disampaikan secara tertulis kepada RUPS melalui direksi. Neraca dan laporan laba rugi dari laporan keuangan setelah mendapat pengesahan RUPS diumumkan dalam 1 (satu) surat kabar. Maksud pengumuman tersebut adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan kepada masyarakat. Pengumuman neraca dan laporan laba rugi dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah mendapat pengesahan RUPS.

Persetujuan laporan tahunan termasuk pengesahan laporan keuangan serta laporan tugas pengawasan dewan komisaris dilakukan oleh RUPS. Keputusan atas pengesahan laporan keuangan dan persetujuan laporan tahunan ditetapkan berdasarkan ketentuan dalam UU mengenai perseroan terbatas dan/atau anggaran dasar. Dalam hal laporan keuangan yang disediakan ternyata tidak benar dan/atau menyesatkan, anggota direksi dan anggota dewan komisaris secara tanggung renteng bertanggungjawab terhadap pihak yang dirugikan. Laporan keuangan yang dihasilkan harus mencerminkan keadaan yang sebenarnya dari aktiva, kewajiban, modal, dan hasil usaha dari perseroan. Direksi dan dewan komisaris mempunyai tanggung jawab penuh akan

kebenaran isi laporan keuangan perseroan. Anggota direksi dan anggota dewan komisaris dibebaskan dari tanggung jawab apabila terbukti bahwa keadaan tersebut bukan karena kesalahannya.

#### h. Penggunaan laba

Penggunaan laba perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Deviden perusahaan perseroan daerah yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh RUPS. Pengaturan penggunaan laba perseroan di dalam UU PT antara lain ditentukan dalam Pasal 70 sampai dengan Pasal 73 sebagai berikut:

Perseroan wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk cadangan. Cadangan dalam hal ini adalah cadangan wajib. Laba bersih adalah keuntungan tahun berjalan setelah dikurangi pajak. Kewajiban penyisihan untuk cadangan berlaku apabila perseroan mempunyai saldo laba yang positif. Saldo laba yang positif adalah laba bersih perseroan dalam tahun buku berjalan yang telah menutup akumulasi kerugian perseroan dari tahun buku sebelumnya. Penyisihan laba bersih dilakukan sampai cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor.

Perseroan membentuk cadangan wajib dan cadangan lainnya. Cadangan wajib adalah jumlah tertentu yang wajib disisihkan oleh perseroan setiap tahun buku yang digunakan untuk menutup kemungkinan kerugian perseroan pada masa yang akan datang. Cadangan wajib tidak harus selalu berbentuk uang tunai, tetapi dapat

berbentuk aset lainnya yang mudah dicairkan dan tidak dapat dibagikan sebagai deviden. Sedangkan yang dimaksud dengan cadangan lainnya adalah cadangan di luar cadangan wajib yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan perseroan, misalnya untuk perluasan usaha, untuk pembagian deviden, untuk tujuan sosial, dan lain sebagainya. Ketentuan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor dinilai sebagai jumlah yang layak untuk cadangan wajib. Cadangan yang belum mencapai 20% (dua puluh persen) hanya boleh dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain.

Penggunaan laba bersih termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan diputuskan oleh RUPS. Keputusan RUPS harus memperhatikan kepentingan perseroan dan kewajaran. Berdasarkan keputusan RUPS tersebut dapat ditetapkan sebagian atau seluruh laba bersih digunakan untuk pembagian deviden kepada pemegang saham, cadangan, dan/atau pembagian lain seperti tansiem (tantieme) untuk anggota direksi dan dewan komisaris, serta bonus untuk karyawan. Pemberian tansiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja perseroan telah dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya. Seluruh laba bersih setelah dikurangi penyisihan untuk cadangan dibagikan kepada pemegang saham sebagai deviden, kecuali ditentukan lain dalam RUPS. Seluruh laba bersih dalam hal ini adalah seluruh jumlah laba bersih dari tahun buku yang bersangkutan setelah dikurangi akumulasi kerugian perseroan dari tahun buku sebelumnya.

Deviden hanya boleh dibagikan apabila perseroan

mempunyai saldo laba yang positif. Dalam hal laba bersih perseroan dalam tahun buku berjalan belum seluruhnya menutup akumulasi kerugian perseroan dari tahun buku sebelumnya, perseroan tidak dapat membagikan deviden karena perseroan masih mempunyai saldo laba bersih negatif.

Perseroan dapat membagikan deviden interim sebelum tahun buku perseroan berakhir sepanjang diatur dalam anggaran dasar perseroan. Pembagian deviden interim dapat dilakukan apabila jumlah kekayaan bersih perseroan tidak menjadi lebih kecil daripada jumlah modal ditempatkan dan disetor ditambah cadangan wajib. Pembagian deviden interim tidak boleh mengganggu atau menyebabkan perseroan tidak dapat memenuhi kewajibannya pada kreditor atau mengganggu kegiatan perseroan. Pembagian deviden interim ditetapkan berdasarkan keputusan direksi setelah memperoleh persetujuan dewan komisaris.

Dalam hal setelah tahun buku berakhir, ternyata perseroan menderita kerugian, deviden interim yang telah dibagikan harus dikembalikan oleh pemegang saham kepada perseroan.

Contoh deviden interim yang harus dikembalikan adalah sebagai berikut:

deviden interim yang telah dibagikan sebesar Rp.1.000,00 (seribu rupiah) per saham. Perseroan menderita kerugian dan tidak mempunyai laba positif sehingga tidak ada deviden yang dibagikan. Oleh karena itu, yang harus dikembalikan adalah Rp.1.000,00 (seribu rupiah) per saham.

Seandainya perseroan menderita kerugian, tetapi perseroan mempunyai laba ditahan (retained earning)

dan saldo laba positif hingga misalnya RUPS menetapkan deviden sebesar Rp.200,00 (dua ratus rupiah) per saham. Oleh karena itu, saham yang harus dikembalikan adalah Rp1.000,00 (seribu rupiah) dikurangi Rp200,00 (dua ratus rupiah) berarti Rp800,00 (delapan ratus rupiah). Direksi dan dewan komisaris bertanggungjawab secara tanggung renteng atas kerugian perseroan, dalam hal pemegang saham tidak dapat mengembalikan deviden interim.

Deviden yang tidak diambil setelah 5 (lima) tahun dihitung sejak tanggal yang ditetapkan untuk pembayaran deviden lampau, dimasukkan ke dalam cadangan khusus. RUPS mengatur tata cara pengambilan deviden yang telah dimasukkan ke dalam cadangan khusus. Pengambilan deviden yang dimaksud adalah jumlah nominal deviden tidak termasuk bunga. Deviden yang telah dimasukkan dalam cadangan khusus dan tidak diambil dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun akan menjadi hak perseroan. Jumlah deviden yang tidak diambil dan menjadi hak persroan dibukukan dalam pos pendapatan lain-lain dari perseroan.

i. Privatisasi

Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam kepemilikan saham pada BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan daerah. Privatisasi bertujuan untuk:

- 1) Memperluas kepemilikan masyarakat
- 2) Meningkatkan efisiensi dan produktivitas
- 3) Memperkuat struktur dan kinerja keuangan
- 4) Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif

- 5) Menciptakan badan usaha yang berdaya saing dan berorientasi global
- 6) Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar. Privatisasi dilakukan dengan memperhatikan prinsip transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Perusahaan perseroan daerah yang dilakukan privatisasi harus memiliki kriteria: industri atau sektor usahanya kompetitif; atau industri atau sektor usahanya yang unsur teknologinya cepat berubah. Perusahaan perseroan daerah yang tidak dapat dilakukan privatisasi meliputi:
  - a) Perusahaan perseroan daerah yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMD yang 100% (seratus persen) sahamnya dimiliki oleh daerah
  - b) Perusahaan perseroan daerah yang bergerak disektor tertentu yang oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan umum; atau
  - c) Perusahaan perseroan daerah yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dilakukan privatisasi.

Privatisasi BUMD perusahaan perseroan daerah dilakukan dengan cara:

- 1) Penjualan saham langsung kepada pelanggan;  
Penjualan saham kepada pelanggan adalah penjualan sebagian saham BUMD kepada pelanggan BUMD yang

bersangkutan secara langsung atau yang disebut *costumer stock ownership plans* (CSOPs).

- 2) Penjualan saham kepada pegawai BUMD yang bersangkutan; Penjualan saham kepada pegawai BUMD adalah penjualan sebagian saham BUMD kepada pegawai BUMD yang bersangkutan secara langsung atau yang disebut *employee stok ownership plan* (ESOP).
- 3) Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal; dan/atau Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal antara lain penjualan saham melalui penawaran umum atau yang disebut *Initial Public Offering*, penerbitan obligasi konversi, dan efek lain yang bersifat ekuitas. Termasuk dalam pengertian ini adalah penjualan saham kepada mitra strategis (*direct placement*) bagi BUMD yang telah terdaftar di bursa.
- 4) Penjualan saham langsung kepada investor.  
Penjualan saham langsung kepada investor adalah penjualan saham kepada mitra strategis atau yang disebut *direct palcement* atau kepada investor lainnya termasuk *financial investor*.

Dalam hal BUMD memiliki tujuan kemanfaatan umum, privatisasi diprioritaskan dengan cara penjualan saham langsung kepada pelanggan.

Privatisasi perusahaan perseroan daerah dilakukan setelah mendapatkan persetujuan DPRD dan telah dsosialisasikan kepada masyarakat. Pihak terkait dalam privatisasi diwajibkan menjaga kerahasiaan atas informasi yang diperoleh sepanjang informasi tersebut belum dinyatakan sebagai informasi yang terbuka untuk umum. Hasil privatisasi dengan cara penjualan saham

milik daerah merupakan penerimaan daerah hasil privatisasi disetor ke kas daerah.

j. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pembubaran Perusahaan Perseroan Daerah

Di dalam Pasal 126 PP BUMD disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran perusahaan perseroan daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Di dalam UU mengenai Perseroan Terbatas disebutkan diantaranya adalah: Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum. Sedangkan peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum.

Penggabungan dan peleburan mengakibatkan perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri berakhir karena hukum. Berakhirnya perseroan terjadi tanpa dilakukan likuidasi terlebih dahulu. Dalam hal berakhirnya perseroan tanpa dilakukan likuidasi, aktiva dan pasiva perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri beralih karena hukum kepada perseroan

yang menerima penggabungan atau perseroan hasil peleburan; pemegang saham perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri karena hukum menjadi pemegang saham perseroan yang menerima penggabungan atau perseroan hasil peleburan; dan perseroan yang menggabungkan atau meleburkan diri berakhir karena hukum terhitung sejak tanggal penggabungan atau peleburan mulai berlaku.

Direksi perseroan yang akan menggabungkan diri dan menerima penggabungan menyusun rancangan penggabungan. Rancangan penggabungan sekurang-kurangnya:

- 1) Nama dan tempat kedudukan dari setiap perseroan yang akan melakukan penggabungan;
- 2) Alasan serta penjelasan direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan dan persyaratan penggabungan;
- 3) Tata cara penilaian dan konversi saham perseroan yang menggabungkan diri terhadap saham perseroan yang menerima penggabungan;

Dalam tata cara konversi saham ditetapkan harga wajar saham dari perseroan yang menggabungkan diri serta harga saham dari perseroan yang menerima penggabungan untuk menentukan perbandingan penukaran saham dalam rangka konversi saham.

- 4) Rancangan perubahan anggaran dasar perseroan yang menerima penggabungan apabila ada; Rancangan perubahan anggaran dasar dalam hal ini hanya diwajibkan sebagai bagian dari usulan apabila penggabungan tersebut menyebabkan adanya perubahan anggaran dasar.

- 5) Laporan keuangan yang meliputi 3 (tiga) tahun uku

terakhir dari setiap perseroan yang akan melakukan penggabungan;

Yang dimaksud dengan 3 (tiga tahun buku terakhir dari perseroan adalah yang keseluruhannya mencakup 36(tiga puluh enam) bulan.

- 6) Rencana kelanjutan atau pengakhiran kegiatan usaha dari perseroan yang akan melakukan penggabungan;
- 7) Neraca proforma perseroan yang menerima penggabungan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia;
- 8) Cara penyelesaian status, hak dan kewajiban anggota direksi, dewan komisaris, dan karyawan perseroan yang akan melakukan penggabungan diri;
- 9) Cara penyelesaian hak dan kewajiban perseroan yang akan menggabungkan diri terhadap pihak ketiga;
- 10) Cara penyelesaian hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap penggabungan perseroan;
- 11) Nama anggota direksi dan dewan komisaris serta gaji, honorarium, dan tunjangan bagi anggota direksi dan dewan komisaris perseroan yang menerima penggabungan;
- 12) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan penggabungan;
- 13) Laporan mengenai keadaan, perkembangan, dan hasil yang dicapai dari setiap perseroan yang akan melakukan penggabungan;
- 14) Kegiatan utama setiap perseroan yang melakukan penggabungan dan perubahan yang terjadi selama tahun buku yang sedang berjalan; dan
- 15) Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan perseroan yang akan melakukan penggabungan.

Rancangan penggabungan setelah, mendapat persetujuan dewan komisaris dari setiap perseroan diajukan kepada RUPS masing-masing untuk mendapat persetujuan. Bagi perseroan tertentu yang akan melakukan penggabungan selain berlaku ketentuan dalam undang-undang perseroan terbatas, perlu mendapat persetujuan terlebih dahulu dari instansi terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perseroan tertentu adalah perseroan yang mempunyai bidang usaha khusus, antarlain lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan nonbank. Adapun instansi terkait antara lain Bank Indonesia untuk penggabungan perseroan perbankan. Ketentuan tersebut berlaku juga bagi perseroan terbuka sepanjang tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal. Ketentuan mengenai penggabungan perseroan sebagaimana dijelaskan diatas juga berlaku sama bagi perseroan yang akan meleburkan diri.

Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih saham perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut. Pengambilalihan dilakukan dengan cara pengambilalihan saham yang telah dikeluarkan dan/atau akan dikeluarkan oleh perseroan melalui direksi perseroan atau langsung dari pemegang saham. Pengambilalihan dapat dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan. Pengambilalihan tersebut merupakan pengambilalihan saham yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut. Dalam hal pengambilalihan yang dilakukan oleh badan hukum berbentuk perseroan, direksi sebelum melakukan

perbuatan hukum pengambilalihan harus berdasarkan keputusan RUPS yang memenuhi kourum kehadirna dan ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS. Dalam hal pengambilalihan dilakukan melalui direksi, pihak yang akan mengambil alih menyampaikan maksudnya untuk melakukan pengambilalihan kepada direksi perseroan yang akan diambil alih. Pihak yang akan mengambilalih adalah perseroan, badan hukum lain yang bukan perseroan, atau orang perseorangan.

Pemisahan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh perseroan untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) perseroan atau lebih. Pemisahan dapat dilakukan dengan cara pemisahan murni atau pemisahan tidak murni. Pemisahan murni mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 2 (dua) perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan dan perseroan yang melakukan pemisahan usaha tersebut berakhir karena hukum. Beralih karena hukum dalam hal ini adalah beralih berdasarkan titel umum sehingga tidak diperlukan akta peralihan. Pemisahan tidak murni, yang lazim disebut *spin off* mengakibatkan sebagian aktiva dan pasiva perseroan beralih karena hukum kepada 1 (satu) perseroan lain atau lebih yang menerima peralihan, dan perseroan yang melakukan pemisahan tersebut tetap ada.

Perbuatan hukum penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan wajib memperhatikan kepentingan: perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan perseroan; kreditor dan mitra usaha lainnya

dari perseroan; dan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Ketentuan ini menegaskan bahwa penggabungan, peleburan, pengambilalihan atau pemisahan tidak dapat dilakukan apabila akan merugikan kepentingan pihak-pihak tertentu. Selanjutnya, dalam penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan harus juga dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat.

Pemegang saham yang tidak setuju terhadap keputusan RUPS mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan hanya boleh menggunakan haknya untuk meminta kepada perseroan agar sahamnya dibeli sesuai dengan harga ajar saham dari perseroan. Pelaksanaan hak tersebut tidak menghentikan proses pelaksanaan penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan.

Selanjutnya jika membahas mengenai pembubaran perseroan, maka dapat dipahami bahwa pembubaran perseroan terjadi:

1. berdasarkan keputusan RUPS;
2. karena jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir;
3. berdasarkan penetapan pengadilan;
4. dengan dicabutnya kepailitan berdasarkan putusan pengadilan niaga yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, harta pailit perseroan tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan;
5. karena harta pailit perseroan yang telah dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang; atau

6. karena dicabutnya izin usaha perseroan sehingga mewajibkan perseroan melakukan likuidasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dicabutnya izin usaha perseroan sehingga mewajibkan perseroan melakukan likuidasi adalah ketentuan yang tidak memungkinkan perseroan untuk berusaha dalam bidang lain setelah izin usahanya dicabut, misalnya izin usaha perbankan, izin usaha perasuransian.

Dalam hal terjadi pembubaran perseroan, wajib diikuti dengan likuidasi yang dilakukan oleh likuidator atau kurator, dan perseroan tidak dapat melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan perseroan dalam rangka likuidasi. Hal ini tentunya berbeda dari bubarnya perseroan sebagai akibat penggabungan dan peleburan yang tidak perlu diikuti dengan likuidasi, bubarnya perseroan sebagaimana dimaksud dalam hal ini harus selalu diikuti dengan likuidasi.

Dalam hal pembubaran terjadi berdasarkan keputusan RUPS, jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir atau dengan dicabutnya kepailitan berdasarkan keputusan pengadilan niaga dan RUPS tidak menunjuk likuidator, direksi bertindak selaku likuidator. Dalam hal pembubaran perseroan terjadi dengan dicabutnya kepailitan, pengadilan niaga sekaligus memutuskan pemberhentian kurator dengan memperhatikan ketentuan dalam UU tentang kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. Dalam hal perseroan tidak dapat melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan perseroan dalam rangka likuidasi dilanggar, anggota direksi, anggota dewan komisaris, dan perseroan

bertanggungjawab secara tanggungrenteng.

k. **Kepailitan Perusahaan Perseroan Daerah**

BUMD dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Direksi perusahaan perseroan daerah hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar perusahaan.

## **7. Perusahaan Daerah**

Perusahaan daerah (PD) merupakan salah satu instrumen penting dalam pengelolaan sumber daya ekonomi di tingkat daerah. Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, PD memiliki peran strategis dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendukung pembangunan ekonomi daerah.

UU Nomor 5 Tahun 1962 mengatur tentang pembentukan, pengelolaan, dan pengawasan perusahaan daerah. UU ini menekankan bahwa PD dibentuk oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk memberikan layanan publik, mengelola sumber daya, dan menciptakan lapangan kerja. PD diharapkan dapat beroperasi secara efisien dan efektif, sehingga mampu memberikan kontribusi positif bagi pendapatan asli daerah (PAD). Tujuan dan Fungsi Perusahaan Daerah yaitu:

1) **Pelayanan Publik:**

PD bertugas untuk menyediakan layanan yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, seperti penyediaan air bersih, transportasi, dan layanan kesehatan.

2) **Pembangunan Ekonomi Daerah:**

PD berfungsi sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan pengembangan infrastruktur lokal.

3) **Penciptaan Lapangan Kerja:**

Dengan beroperasinya PD, diharapkan dapat menciptakan

kesempatan kerja bagi masyarakat setempat.

4) Regulasi dan Kebijakan:

Perubahan regulasi yang cepat dapat mempengaruhi operasional PD, sehingga diperlukan adaptasi yang cepat untuk tetap berfungsi secara optimal.

Perusahaan daerah, sesuai dengan UU Nomor 5 Tahun 1962, memiliki peran yang signifikan dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Meskipun dihadapkan pada berbagai tantangan, dengan pengelolaan yang baik dan dukungan dari pemerintah daerah, PD dapat berkontribusi secara maksimal. Diperlukan upaya bersama antara pemerintah, masyarakat, dan stakeholder lainnya untuk mengoptimalkan potensi perusahaan daerah demi mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan.

## **8. Pertambangan**

Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, sektor pertambangan menjadi salah satu sektor yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Pertambangan tidak hanya memberikan kontribusi besar terhadap pendapatan negara tetapi juga menjadi sumber daya yang menopang berbagai sektor lainnya, seperti energi, infrastruktur, dan industri. Namun, kewenangan dalam pengelolaan dan pengawasan sektor ini masih menjadi isu yang memerlukan perhatian khusus, terutama di tingkat daerah.

a. Latar Belakang Kebijakan Kewenangan Pertambangan di Daerah

Sejak reformasi, otonomi daerah memberikan wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola sumber daya alam di wilayah masing-masing. Salah satu aspek penting dalam otonomi ini adalah kewenangan dalam sektor pertambangan. Melalui UU No. 4 Tahun 2009 tentang

Pertambangan Mineral dan Batubara, pemerintah daerah memiliki peran yang lebih besar dalam pengurusan izin usaha pertambangan dan pengawasan terhadap kegiatan pertambangan di wilayah mereka.

Namun, perubahan kebijakan muncul pada tahun 2020 melalui UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009. UU ini kemudian mempertegas bahwa pemerintah pusat memiliki peran yang lebih besar dalam mengatur dan memberikan izin pertambangan. Dalam kebijakan ini, kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan (IUP) secara langsung diambil alih oleh pemerintah pusat, sementara peran pemerintah daerah lebih kepada pengawasan dan pengelolaan dampak pertambangan terhadap lingkungan.

b. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Sesuai dengan UU No. 3 Tahun 2020, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat dirinci sebagai berikut:

**Pemerintah Pusat** memiliki kewenangan utama dalam pemberian izin usaha pertambangan (IUP), izin usaha pertambangan khusus (IUPK), serta pengawasan yang lebih luas terhadap seluruh kegiatan pertambangan di Indonesia. Pusat juga memiliki hak untuk membuat kebijakan-kebijakan nasional yang berkaitan dengan tata kelola pertambangan, penetapan wilayah pertambangan, dan aspek lainnya yang bersifat strategis dan lintas wilayah.

**Pemerintah Daerah** baik provinsi maupun kabupaten/kota, memiliki kewenangan terbatas yang lebih fokus pada pengawasan pelaksanaan operasional pertambangan serta dampak lingkungan. Dalam hal ini, pemerintah daerah berperan dalam memastikan bahwa

perusahaan pertambangan mematuhi peraturan lingkungan, keselamatan kerja, serta memperhatikan kesejahteraan masyarakat sekitar tambang. Selain itu, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam memberikan rekomendasi teknis terkait perizinan di wilayahnya, meskipun keputusan akhir tetap berada di tangan pemerintah pusat.

c. Tantangan dalam Implementasi Kewenangan Daerah

Dengan adanya perubahan kewenangan ini, pemerintah daerah menghadapi beberapa tantangan dalam menjalankan perannya, di antaranya:

**Keterbatasan Sumber Daya dan Kapasitas:** Pemerintah daerah sering kali tidak memiliki sumber daya yang memadai dalam bentuk anggaran dan tenaga ahli untuk melakukan pengawasan yang efektif terhadap perusahaan tambang. Hal ini menyulitkan upaya pengawasan dan evaluasi dampak lingkungan secara menyeluruh.

**Konflik Kepentingan:** Tidak jarang, terjadi konflik kepentingan antara pemerintah daerah, masyarakat, dan perusahaan tambang. Dalam beberapa kasus, tekanan ekonomi yang datang dari perusahaan tambang membuat pemerintah daerah lebih permisif, yang pada akhirnya mengesampingkan kepentingan masyarakat dan keberlanjutan lingkungan.

**Tumpang Tindih Regulasi:** Di Indonesia, peraturan yang mengatur tentang pertambangan sering kali tumpang tindih antara pusat dan daerah. Misalnya, ada regulasi terkait dengan pengelolaan lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang kadang-kadang saling bertentangan dan mempersulit implementasinya.

**Transparansi dan Akuntabilitas:** Kewenangan dalam pengawasan pertambangan juga sering kali terhambat oleh rendahnya transparansi dan akuntabilitas dari perusahaan tambang maupun pemerintah daerah. Tidak adanya transparansi ini sering kali menyebabkan kerugian bagi masyarakat dan membuat dampak negatif dari aktivitas tambang tidak tertangani dengan baik.

d. Dampak terhadap Lingkungan dan Masyarakat

Pertambangan dapat memberikan kontribusi ekonomi bagi daerah, tetapi jika pengelolaannya tidak dilakukan dengan bijaksana, maka dampaknya terhadap lingkungan dan masyarakat akan sangat merugikan. Beberapa dampak yang sering muncul akibat pengelolaan tambang yang kurang baik adalah:

**Kerusakan Lingkungan:** Eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkontrol dapat menyebabkan kerusakan lingkungan, seperti deforestasi, pencemaran air dan udara, serta kerusakan ekosistem.

**Dampak Sosial:** Aktivitas tambang sering kali menimbulkan konflik antara perusahaan tambang dan masyarakat sekitar. Beberapa konflik yang muncul meliputi isu pembebasan lahan, gangguan kesehatan akibat polusi, serta hilangnya mata pencaharian masyarakat lokal.

**Ketidakadilan Ekonomi:** Walaupun perusahaan tambang beroperasi di daerah tertentu, manfaat ekonomi yang diperoleh sering kali tidak dirasakan oleh masyarakat sekitar tambang. Ini karena sebagian besar keuntungan tambang dibawa ke pusat atau ke luar daerah, sehingga masyarakat setempat hanya menerima dampak negatifnya.

- e. Upaya Mengoptimalkan Kewenangan Daerah dalam Sektor Pertambangan.

Untuk menghadapi berbagai tantangan tersebut, ada beberapa upaya yang dapat dilakukan agar pemerintah daerah bisa mengoptimalkan kewenangannya dalam mengelola pertambangan:

**Peningkatan Kapasitas:** Pemerintah daerah perlu meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dalam bidang pengawasan dan pengelolaan lingkungan. Pelatihan dan kolaborasi dengan lembaga atau akademisi dapat membantu memperkuat kemampuan pengawasan.

**Kolaborasi dengan Pemerintah Pusat dan LSM:** Pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan pemerintah pusat serta LSM untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan tambang. Kolaborasi ini juga dapat membantu mengatasi masalah tumpang tindih regulasi dan meningkatkan pengawasan yang lebih efektif.

**Transparansi dan Pelibatan Masyarakat:** Melibatkan masyarakat dalam proses pengawasan akan membantu mengurangi konflik dan meningkatkan kepercayaan antara masyarakat dan pemerintah daerah. Transparansi dalam penyampaian data mengenai izin dan aktivitas pertambangan juga penting untuk mencegah penyalahgunaan wewenang.

Dapat disimpulkan bahwa Kewenangan pertambangan di daerah merupakan aspek penting dalam pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan. Meskipun kewenangan ini saat ini lebih terbatas, pemerintah daerah tetap memiliki peran yang krusial dalam pengawasan dan menjaga dampak lingkungan. Dengan mengatasi tantangan yang ada dan meningkatkan kolaborasi antara pusat, daerah, dan

masyarakat, diharapkan pengelolaan pertambangan di Indonesia dapat lebih berkelanjutan dan memberikan manfaat yang adil bagi semua pihak.

## **9. Investasi dan Penyertaan Modal**

Pertumbuhan ekonomi suatu negara tidak bisa lepas dari kebijakan investasi yang ditetapkan oleh pemerintah negara yang bersangkutan. Dampak dari adanya investasi sangat luas, diantaranya adalah penyerapan tenaga kerja, peningkatan output yang dihasilkan yang berarti juga meningkatnya Produk Domestik Bruto (PDB), meningkatnya pendapatan perkapita, serta meningkatnya devisa negara. Oleh karena itu pemerintah suatu negara tentu akan menetapkan kebijakan investasi yang bisa menarik calon investor lebih banyak lagi; bahkan jika dirasa investasi dalam negeri kurang mencukupi, maka pemerintah juga akan berusaha menarik investor asing agar bersedia menanamkan modalnya di dalam negeri.

Dalam konteks daerah Kota/Kabupaten, peningkatan pertumbuhan ekonomi juga akan selalu diupayakan, diantaranya melalui kebijakan investasi. Kebijakan investasi di daerah tentu harus dirancang agar bisa menarik para investor untuk menanamkan modalnya, sehingga perekonomian daerah bisa tumbuh dan berkembang semakin baik, pendapatan daerah atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) meningkat, penyerapan tenaga kerja meningkat, dan pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tentu saja untuk mendorong peningkatan investasi perlu dipersiapkan berbagai hal yang terkait dengan kebijakan investasi itu sendiri, seperti infrastruktur, sarana-prasarana, regulasi, dan iklim usaha yang kondusif. Dengan demikian calon investor akan merasa aman dan nyaman berinvestasi di

daerah. Selain itu pemerintah daerah juga harus melakukan pemetaan potensi ekonomi daerah yang layak menjadi tujuan atau sasaran investasi, serta mempromosikannya kepada calon investor, termasuk memberikan informasi tentang kelayakan investasi pada suatu sektor ekonomi tertentu.

Definisi secara umum penyertaan modal yaitu usaha untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan setoran modal ke perusahaan tersebut. Pernyataan modal pemerintah daerah adalah pengalihan kepemilikan kekayaan daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah.

Maksud penyertaan modal pemerintah daerah adalah upaya meningkatkan produktifitas pemanfaatan tanah dan/atau bangunan serta kekayaan lainnya milik pemerintah daerah dengan membentuk usaha bersama dan saling menguntungkan. Tujuan penyertaan modal pemerintah daerah untuk meningkatkan:

- a. Sumber pendapatan asli daerah;
- b. Pertumbuhan ekonomi;
- c. Pendapatan masyarakat; dan
- d. Penyerapan tenaga kerja.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi yang transparan dan akuntabilitas.

## **10. Studi Kelayakan Bisnis**

Ketika seseorang atau sekelompok orang hendak menginvestasikan dana untuk membangun sebuah bisnis, seringkali ada beberapa hal yang menjadi bahan pertimbangan. Pertimbangan utama dalam membangun

sebuah bisnis pastinya menyangkut pada profit. Pertanyaan yang akan muncul dalam proses pertimbangan tersebut biasanya berfokus pada apakah bisnis yang tengah dirintis dan dikembangkan akan menguntungkan atau tidak. Bila menguntungkan, apakah keuntungan tersebut akan berpotensi untuk terus bertambah ataukah hanya akan *stagnant*?. Untuk mengetahui jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, dibutuhkan sebuah penelitian yang ditinjau dari berbagai aspek. Penelitian tersebut nantinya dapat menjadi dasar dari pertimbangan- pertimbangan pelaku usaha (investor) untuk menilai apakah sebuah bisnis layak untuk dikerjakan, ditunda, atau bahkan dibatalkan. Penelitian yang dilakukan untuk mengetahui kelayakan sebuah bisnis dinamakan studi kelayakan bisnis.

Studi kelayakan bisnis (Feasibility Study) adalah suatu penelitian untuk menilai tentang kelayakan suatu investasi yang ditanamkan pada sebuah usaha/proyek/bisnis untuk dilaksanakan dengan berhasil. Dengan membuat suatu penilaian terlebih dahulu sebelum melakukan investasi yang kemudian dituangkan dalam suatu laporan secara tertulis, manfaat yang bisa diperoleh hasil laporan studi kelayakan bisnis ini bisa digunakan sebagai pedoman/alat untuk mengetahui sampai sejauh mana kegiatan investasi telah dilakukan.

Menurut Kasmir dan Jakfar (2003), studi kelayakan bisnis merupakan suatu kegiatan yang mempelajari secara mendalam tentang suatu kegiatan atau usaha yang akan dijalankan, untuk menentukan layak atau tidaknya suatu bisnis dijalankan. Hasil dari Studi Kelayakan Bisnis bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil suatu keputusan, apakah menerima atau menolak suatu gagasan usaha atau proyek yang direncanakan. Sedangkan

menurut Sutrisno (1982), studi kelayakan bisnis merupakan studi atau pengkajian apakah suatu usulan proyek/gagasan usaha apabila dilaksanakan dapat berjalan dan berkembang sesuai dengan tujuannya atau tidak. Dari pengertian tersebut, maka dapat dilihat bahwa studi kelayakan bisnis merupakan kegiatan untuk mempelajari secara mendalam, artinya meneliti secara sungguh- sungguh data dan informasi yang ada, yang kemudian mengukur, menghitung dan menganalisis hasil penelitian tersebut dengan menggunakan metode-metode tertentu.

Menurut Suliyanto (2010), dalam melaksanakan studi kelayakan bisnis ada beberapa tahapan studi yang harus dikerjakan. Tahapan- tahapan yang dikerjakan ini bersifat umum seperti di bawah ini:

a. Penemuan Ide

Produk yang akan dibuat haruslah laku dijual dan menguntungkan. Oleh karena itu, penelitian terhadap kebutuhan pasar dan jenis produk dari proyek harus dilakukan. Produk dibuat untuk memenuhi kebutuhan pasar yang masih belum dipenuhi.

b. Tahapan Penelitian

Dimulai dengan mengumpulkan data, lalu mengolah data berdasarkan teori yang relevan, menganalisis dan menginterpretasikan hasil pengolahan data dengan alat analisis yang sesuai, menyimpulkan hasil sampai pada pekerjaan membuat laporan hasil penelitian tersebut.

c. Tahap Evaluasi

Pertama, mengevaluasi usulan proyek yang didirikan; kedua, mengevaluasi proyek yang sedang dibangun; dan ketiga mengevaluasi bisnis yang telah dioperasionalkan secara rutin.

d. Tahap Pengurutan

Usulan yang Layak. Membuat prioritas dari sekian banyak rencana bisnis.

e. Tahap Rencana Pelaksanaan

Menentukan jenis pekerjaan, waktu yang dibutuhkan untuk jenis pekerjaan, jumlah dan kualifikasi tenaga pelaksana, ketersediaan dana dan sumber daya lain, kesiapan manajemen, dan lain-lain.

f. Tahap Pelaksana

Setelah semua pekerjaan telah selesai disiapkan, tahap berikutnya adalah merealisasikan pembangunan proyek tersebut.

Studi kelayakan bisnis yang mendalam perlu dilakukan pada beberapa aspek kelayakan bisnis (Suliyanto, 2010), yaitu:

1. Aspek Hukum

Aspek hukum menganalisis kemampuan pelaku bisnis dalam memenuhi ketentuan hukum dan perizinan yang diperlukan untuk menjalankan bisnis di wilayah tertentu.

2. Aspek Lingkungan

Aspek lingkungan menganalisis kesesuaian lingkungan sekitar (baik lingkungan operasional, lingkungan dekat, dan lingkungan jauh) dengan ide bisnis yang akan dijalankan. Dalam aspek ini dampak bisnis bagi lingkungan juga dianalisis.

3. Aspek Pasar dan Pemasaran

Aspek pasar menganalisis potensi pasar, intensitas persaingan, market share yang dapat dicapai, serta menganalisis strategi pemasaran yang dapat digunakan untuk mencapai market share yang diharapkan.

4. Aspek Teknis dan Teknologi

Aspek teknis menganalisis kesiapan teknis dan ketersediaan teknologi yang dibutuhkan untuk

menjalankan bisnis.

#### 5. Aspek Manajemen dan Sumber Daya Manusia

Aspek manajemen dan sumber daya manusia menganalisis tahap-tahap pelaksanaan bisnis dan kesiapan tenaga kerja, baik tenaga kerja kasar maupun tenaga kerja terampil yang diperlukan untuk menjalankan bisnis.

#### 6. Aspek Keuangan

Aspek keuangan menganalisis besarnya biaya investasi dan modal kerja serta tingkat pengembalian investasi dari bisnis yang akan dijalankan.

Beberapa manfaat yang bisa diperoleh dengan dilakukannya studi kelayakan bisnis diantaranya adalah sebagai berikut:

##### 1. Menghindari resiko kerugian.

Studi kelayakan bisnis bermanfaat untuk membantu pelaku usaha menghindari resiko kerugian. Jika pelaku usaha melewatkan studi kelayakan bisnis dalam perencanaan bisnisnya, ia akan kesulitan untuk mengetahui apakah usaha tersebut dapat mendatangkan keuntungan atau justru kerugian untuknya. Dengan adanya studi kelayakan bisnis, pelaku usaha dapat menghindari resiko kerugian dengan langkah menunda atau membatalkan rencana usaha yang mendapatkan penilaian tidak layak dalam studi kelayakan bisnis.

##### 2. Memudahkan perencanaan usaha.

Studi kelayakan bisnis dapat membantu pelaku usaha untuk menyusun rencana kegiatan bagi perusahaan. Studi kelayakan bisnis yang telah dilakukan sebelum usaha dibangun/dilaksanakan akan memudahkan pelaku usaha menentukan program perusahaan seperti apa yang dapat mendatangkan benefit lebih bagi perusahaan.

### 3. Memudahkan pelaksanaan usaha.

Studi kelayakan bisnis akan berguna untuk membantu pelaku usaha merealisasikan program-program perusahaan. Pelaku bisnis dapat mengevaluasi kebijakan apa yang sekiranya akan memberikan keuntungan dan kebijakan apa yang justru akan menimbulkan kerugian.

### 4. Memudahkan pengawasan.

Studi kelayakan bisnis memiliki banyak aspek untuk diteliti. Laporan dari berbagai aspek yang diteliti dalam studi kelayakan bisnis ini nantinya akan memudahkan pelaku usaha untuk melakukan pengawasan pada perusahaannya. Studi kelayakan bisnis juga memudahkan pelaku pengawasan untuk memberikan data jika sewaktu-waktu dilaksanakan audit, baik secara internal maupun eksternal.

### 5. Memudahkan pengendalian.

Studi kelayakan bisnis berguna pula untuk memudahkan proses pengendalian dalam perusahaan. Jika sewaktu-waktu terjadi gangguan, pelaku usaha dapat dengan cepat menentukan aspek mana yang menjadi pusat dari kekacauan tersebut. Selanjutnya, pelaku usaha dapat dengan cepat pula mengendalikan masalah yang muncul dengan mencari solusi berdasarkan studi kelayakan bisnis yang telah dilakukan sebelumnya.

## **11. Profil Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara**

### a. Gambaran Umum Perusda Pertambangan Kabupaten Banjarnegara

Perusda Pertambangan Kabupaten Banjarnegara adalah Perusahaan Daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

Perusda Pertambangan Kabupaten Banjarnegara merupakan salah satu alat kelengkapan Otonomi Daerah dibidang pertambangan dan menjalankan tugasnya sebagai perusahaan pertambangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Perusda Pertambangan Banjarnegara didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

Perusda Pertambangan Banjarnegara diharapkan mampu mengelola dan mendayagunakan potensi sumber daya mineral dan energi, mampu meningkatkan pendapatan daerah, menciptakan lapangan kerja, dan menunjang pembangunan daerah.

Visi Perusda Pertambangan Banjarnegara adalah “Terciptanya peningkatan kompetensi Sumber Daya Manusia dan Hasil Produksi Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara”. Untuk mencapai visi tersebut, Perusda Pertambangan Banjarnegara misi yaitu:

- 1) Rekrutmen pegawai berdasar standar kompetensi bidang;
- 2) Optimalisasi skil pegawai sesuai keahlian;
- 3) Memperluas jaringan Bisnis;
- 4) Menyediakan pelayanan prima;
- 5) Optimalisasi Produksi; dan

## 6) Optimalisasi pemasaran hasil produksi.

### b. Kegiatan Usaha

Kegiatan Usaha yang dilaksanakan Perusda Pertambangan Banjarnegara mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, Pasal 8 yang meliputi:

- 1) Explorasi
- 2) Eksploitasi
- 3) Pengelolaan dan Pemurnian
- 4) Pemasaran

Jenis mineral yang ditambang saat ini adalah Pertambangan Mineral bukan logam jenis feldspar di Desa Kalitengah Kecamatan Purwanegara Kabupaten Banjarnegara. Feldspar merupakan bahan baku keramik dan semen. Dimana keramik dan semen tersebut banyak digunakan dalam pembangunan fisik seperti misalnya pembangunan perumahan dan fisik lainnya.

### c. Dokumen Pendirian

Perusda Pertambangan Banjarnegara didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

### d. Kepemilikan

Perusda Pertambangan Banjarnegara sepenuhnya milik

Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara dengan prosentase kepemilikan 100%. Pengurus perusda tidak memiliki saham pada Perusda Pertambangan Banjarnegara. Pengurus diangkat oleh Bupati/KPM untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan.

e. Penggunaan laba

Penggunaan keuntungan bersih setelah dikurangi laba sebagaimana Pasal 26 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yaitu untuk:

- 1) pembangunan daerah/APBD 55% (Lima Puluh Lima persen);
- 2) cadangan Umum 15% (lima Belas Persen);
- 3) cadangan tujuan 15% (lima belas persen);
- 4) kesejahteraan pegawai 7,5% (tujuh koma lima persen);
- 5) jasa produksi pegawai 7,5% (tujuh koma lima persen).

Modal Dasar Perusda Pertambangan sebesar Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah), sedangkan modal awal Rp25.000.000 (dua puluh lima juta rupiah), dan sampai dengan akhir Tahun Anggaran 2011 telah disetor sebesar Rp.560.450.000,00 (lima ratus enam puluh juta empat ratus lima puluh ribu rupiah).

f. Struktur Organisasi dan Sumber Daya Manusia

Struktur organisasi Perusda Pertambangan Banjarnegara, sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 Tahun 2008

tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 9 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yaitu:

- a. Badan Pengawas, terdiri dari paling sedikit 3 (tiga) orang dan paling banyak 5 orang yang diangkat dan diberhentikan oleh Bupati.
  - b. Direksi, terdiri dari Direktur Utama dan Direktur dan Yang bertanggungjawab atas bidangnya masing-masing.
  - c. Staf Administrasi yang bertugas menginput data dan membuat laporan kepada direktur; dan
  - d. KTT yang bertugas Menetapkan tata cara baku pengelolaan teknik pertambangan.
- g. Produk Layanan

Perusda Pertambangan Banjarnegara melakukan penambangan Mineral bukan logam jenis feldspar di Desa Kalitengah Kecamatan Purwanegara Kabupaten Banjarnegara dimaksudkan dan lainnya. (terangkan feldspar yang kualitas baik yang kaya apa).

feldspar Banjarnegara sebagai bahan baku keramik dan semen. Dimana keramik dan semen tersebut banyak digunakan dalam pembangunan fisik seperti misalnya pembangunan perumahan dan fisik lainnya.

## **B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA**

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari

sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain (Sudikno Mertokusumo, 2005):

1. Bellefroid: asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendalian hukum positif dalam suatu masyarakat.
2. Van Eikema Hommes: asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
3. The Liang Gie: asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.
4. Paul Scholten: asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

Asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) terbagi atas asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas formal meliputi (Maria Farida Indrati, 2007):

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

Kemudian, yang meliputi asas-asas material antara lain (Maria Farida Indrati, 2007):

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

Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut (Maria Farida Indrati, 2007):

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

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut meliputi juga (Maria Farida Indrati, 2007):

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;

6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, A. Hamid S. Attamini membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut sebagai (Maria Farida Indrati, 2007):

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
  - a. asas tujuan yang jelas;
  - b. asas perlunya pengaturan;
  - c. asas organ/lembaga yang tepat;
  - d. asas materi muatan yang tepat;
  - e. asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - f. asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
  - a. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
  - b. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
  - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
  - d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan terdapat asas- asas umum pemerintahan yang baik, yaitu prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang- undangan sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU, Pasal 10 ayat (1) berikut dengan

penjelasannya, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) meliputi:

1. Asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum adalah dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Asas kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. Asas ketidakberpihakan

Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. Asas Kecermatan

Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

5. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

6. Asas keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Asas kepentingan umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

8. Asas pelayanan yang baik

Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU diatur mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

a. Kepastian hukum;

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

- b. Tertib penyelenggaraan negara;  
Yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Kepentingan umum;  
Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Keterbukaan;  
Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Proporsionalitas;  
Yang dimaksud dengan "asas proporsionalitas" adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Profesionalitas;  
Yang dimaksud dengan "asas profesionalitas" adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas;  
Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efisiensi;  
Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i. Efektivitas;

Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

j. Keadilan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, telah dpositifkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 5 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. Asas kejelasan tujuan;

asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

d. Asas dapat dilaksanakan;

Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas

peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;  
Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan;  
Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan.  
Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, di dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur mengenai asas materi muatan perundang-undangan, yaitu:

- a. Asas Pengayoman;  
Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan;  
Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan

- penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas Kebangsaan;  
Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - d. Asas Kekeluargaan;  
Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
  - e. Asas Kenusantaraan;  
Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - f. Asas Bhinneka Tunggal Ika;  
Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
  - g. Asas Keadilan;  
Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
  - h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;  
Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
  - i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, di dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam menyusun suatu Rancangan Peraturan Daerah mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, diantaranya adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Sebuah Peraturan Daerah yang baik harus memiliki kekuatan atau landasan daya laku yang meliputi:

1. Landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat;
2. Daya laku yuridis, berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud di sini contohnya

adalah: asas “*nonretroaktif*”; “*lex specialis derogat lex generalis*”; “*lex superior derogat lex inferior*”; dan “*lex posteriori derogat lex priori*”;

3. Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima masyarakat secara wajar bahkan spontan;
4. Landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan Pemerintah Daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat;
5. Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Upaya menciptakan suatu sistem hukum yang bertalian dengan masyarakat yang diaturnya haruslah didasarkan kepada kepentingan, kebutuhan, aspirasi, dan kemampuan masyarakatnya. Oleh karena itu, penyusunan suatu produk hukum harus memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

1. menghindari pemberian kewenangan yang berlebihan;
2. menghindari pengaturan dan persyaratan yang tidak perlu, berlebihan dan sulit diterapkan;
3. mengakomodasi ketetapan yang bersifat transparan, akuntabel, dan melewati proses pengambilan keputusan yang benar;
4. melibatkan tokoh masyarakat setempat;
5. menyelenggarakan proses pelibatan publik yang luas; dan
6. meningkatkan efektivitas mekanisme penegakan hukum.

Asas-asas dan prinsip tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum yang berlangsung dengan cara menjadikan asas tersebut sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum. Dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan

Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah  
 Pertambangan Kabupaten Banjarnegara harus berdasarkan pada asas formal dan asas materiil, serta asas dan prinsip yang termuat dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

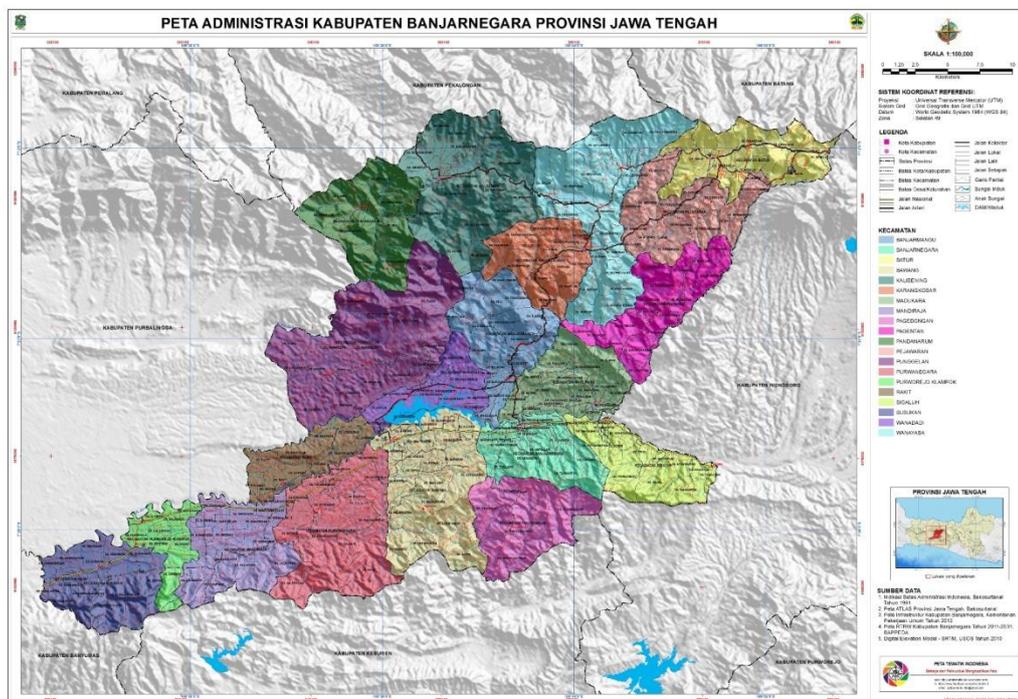
**C. KAJIAN PRAKTIS/PRAKTIK EMPIRIS**

1. Gambaran Umum Kondisi Daerah

Secara Astronomi Kabupaten Banjarnegara terletak diantara 7’12” -7’31” Lintang Selatan dan 109’20” – 109’45” Bujur Timur. Luas Wilayah tercatat 106.970,997 Ha atau sekitar 3,29% dari luas wilayah Propinsi Jawa Tengah (3,25 juta Ha).

Kabupaten Banjarnegara terdiri dari 20 Kecamatan, yaitu: Susukan, Purwareja Klampok, Mandiraja, Purwanegara, Bawang, Banjarnegara, Pagedongan, Sigaluh, Madukara, Banjarmangu, Wanadadi, Rakit, Punggelan, Karangkoobar, Pagentan, Pejawaran, Batur, Wanayasa, Kalibening, Pandanarum.

**Gambar 2. 1 Peta Administrasi Kabupaten Banjarnegara**



Sumber: petatematikindo.wordpress.com

a. Aspek Geografi

Sebelah Barat : Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Banyumas

Sebelah Timur : Wonosobo

Sebelah Utara : Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Batang

Sebelah Selatan : Kabupaten Kebumen

Luas, persentase luas wilayah, dan jumlah desa/kelurahan menurut kecamatan di Kabupaten Banjarnegara dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 2. 1 Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi Kabupaten Banjarnegara, Tahun 2023**

No	Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )
1	Susukan	Susukan	52,66
2	Purwareja	Klampok	21,87
3	Mandiraja	Mandiraja	52,6
4	Purwanegara	Purwonegoro	73,87
5	Bawang	Mantrianom	55,21
6	Banjarnegara	Kutabanjarnegar	26,24
7	Pagedongan	Pagedongan	80,55
8	Sigaluh	Gembongan	39,56
9	Madukara	Kutayasa	48,20
10	Banjarmangu	Banjarmangu	46,36
11	Wanadadi	Wanadadi	28,27
12	Rakit	Rakit	32,45
13	Punggelan	Punggelan	102,84
14	Karangkobor	Leksana 39,07	39,07
15	Pagentan	Pagentan	46,19
16	Pejawaran	Pejawaran	52,25

No	Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )
17	Batur	Batur	47,17
18	Wanayasa	Wanayasa	82,01
19	Kalibening	Kalibening	83,78
20	Pandanarum	Beji	58,56
	Kabupaten Banjarnegara		1 069,73

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

b. Aspek Demografi

Perkembangan jumlah penduduk Kabupaten Banjarnegara dalam kurun waktu tahun 2019-2023 terus mengalami peningkatan, yaitu pada tahun 2019 sebanyak 918.219 jiwa dan pada tahun 2023 menjadi sebesar 1.038.718 jiwa.

**Tabel 2. 2 Perkembangan Jumlah Penduduk di Kabupaten Banjarnegara Tahun 2019-2023**

Tahun	Jenis Kelamin		Total
	Laki-laki	Perempuan	
2019	459.903	458.316	918.219
2020	462.405	460.787	923.192
2021	517.056	500.711	1.017.767
2022	521.576	505.290	1.026.866
2023	521.576	517.142	1.038.718

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

Sebaran penduduk masih belum merata. Pada tahun 2023, Kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak adalah Kecamatan Punggelan sebanyak 88.688 ribu jiwa, sedangkan jumlah penduduk paling sedikit di Kecamatan Pandanarum sebanyak 23.333 ribu jiwa.

**Tabel 2. 3 Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Banjarnegara Tahun 2023**

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Ribuan)	Laju Pertumbuhan Penduduk Jiwa/Tahun (%)
1	Susukan	64.312	1,40
2	Purwareja	48.777	1,30
3	Mandiraja	80.398	1,60
4	Purwanegara	84.103	1,55
5	Bawang	64.806	1,28
6	Banjarnegara	70.164	0,57
7	Pagedongan	43.019	1,66
8	Sigaluh	32.467	0,87
9	Madukara	46.699	0,94
10	Banjarmangu	47.186	1,08
11	Wanadadi	34.241	1,15
12	Rakit	54.746	1,11
13	Punggelan	88.688	1,43
14	Karangobar	32.080	0,89
15	Pagentan	38.688	0,74
16	Pejawaran	45.139	0,76
17	Batur	41.315	0,73
18	Wanayasa	51.287	0,87
19	Kalibening	47.270	1,11
20	Pandanarum	23.333	1,01
Kabupaten Banjarnegara		1 038 718	1,15

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

c. Rencana Pembangunan Daerah

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pada Pasal 264 menyatakan bahwa RPJMD ditetapkan dengan Perda paling lama 6 (enam) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Selanjutnya dalam Permendagri Nomor 86 tahun 2017 pada Pasal 70, menegaskan kembali bahwa RPJMD ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan setelah kepala daerah dilantik. RPJMD Kabupaten Banjarnegara Tahun 2005-2025, Adapun visi Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Banjarnegara Tahun 2005-2025 yaitu: BANJARNEGARA MAJU BERBASIS PERTANIAN Visi Pembangunan Kabupaten Banjarnegara Tahun 2005-2025 ini mengarah pada pencapaian tujuan, cita-cita dan harapan masyarakat Kabupaten Banjarnegara. Visi pembangunan daerah tersebut harus dapat diukur untuk dapat mengetahui tingkat kemandirian, kemajuan, kesejahteraan, dan kelestarian yang ingin dicapai. Oleh karena itu, perlu kiranya diberikan penjelasan makna visi untuk mendapatkan kesamaan persepsi tentang muatan substansi filosofis yang terkandung, sehingga segenap pemangku kepentingan secara sinergis dan optimal dapat memberikan kontribusi dalam rangka pencapaiannya.

Maju artinya bahwa pelaksanaan pembangunan daerah senantiasa dilandasi dengan keinginan bersama untuk mewujudkan masa depan yang lebih baik secara fisik maupun nonfisik didukung oleh sumber daya manusia yang unggul dan berdaya saing tinggi, berperadaban tinggi, profesional serta berwawasan ke depan yang luas. Maju juga diarahkan pada terbentuknya daerah yang mampu mengelola segenap potensinya namun tetap mengedepankan pentingnya kerja sama dan sinergitas. Beberapa indikator yang dapat digunakan sebagai ukuran tercapainya kondisi maju adalah tercapainya daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia berkualitas serta kemampuan ilmu dan teknologi yang terus meningkat;

terbangunnya jaringan sarana dan prasarana pembangunan, pemerintahan dan pelayanan yang merata yang berdampak pada berkurangnya kesenjangan antar wilayah, pembangunan perdesaandan daerah terpencil; optimalnya pengelolaan dan pemanfaatan asetaset daerah dan sumber-sumber keuangan lainnya bagi kepentingan pembangunan; dan meningkatnya investasi dalam pembangunan yang didukung kondusivitas daerah. Berbasis artinya bahwa pembangunan daerah terkonsentrasi pada salah satu tujuan, sedangkan aspek-aspek yang lain tetap diperhatikan dan dilaksanakan untuk mendukung tercapainya tujuan tersebut.

Pertanian, konsep pertanian dimaksudkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan daerah, pertanian merupakan konsentrasi selama periode RPJPD. Pertanian yang dimaksud adalah meliputi pertanian tanaman pangan seperti padi, palawija dan hortikultura yang meliputi sayur mayur dan buah-buahan. Di samping pertanian tanaman pangan juga bidang peternakan, perikanan dan perkebunan, yang kesemuanya diharapkan dapat memberikan kontribusi penuh dan besar yang dapat menopang pembangunan daerah.

Misi merupakan pernyataan tentang rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 1 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah Kabupaten Banjarnegara 2005-2025, terdapat penyederhanaan misi dalam RPJPD Tahun 2005-2025, sehingga misi menjadi sebagai berikut:

1. Mewujudkan masyarakat madani yang agamis, denganmenciptakan masyarakat Banjarnegara yang berkualitas, sehat, cerdas, produktif, kompetitif, kreatif, inovatif dan berakhlak mulia, serta menghargai dan menerapkan nilai-nilai luhur agama dan budaya

- masyarakat;
2. Mewujudkan perekonomian rakyat yang maju dengan mengembangkan serta memperkuat perekonomian daerah melalui sektor pertanian yang berorientasi pada pasar dengan senantiasa menjaga kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan dalam pengelolaannya melalui regulasi yang tepat dalam mendukung penciptaan iklim investasi yang kondusif dalam rangka menciptakan kehidupan masyarakat yang sejahtera, aman dan damai;
  3. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) dalam kehidupan politik yang demokratis dan bertanggung jawab;
  4. Mewujudkan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana dasar yang ditandai dengan meningkatnya infrastruktur wilayah dan yang andal.

Sementara itu dalam penerapannya, perencanaan keuangan daerah selama ini tercermin dalam APBD yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran. APBD tersebut terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Sebagai instrumen kebijakan APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Sumber penerimaan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, dan pendapatan lain yang sah.

Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara juga tetap mengacu kepada aturan yang berlaku dengan mensinkronkan program nasional dengan program yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah dengan dasar aturan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Peraturan

Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dapat dilihat bahwa perencanaan keuangan daerah ke depan praktis hanya bisa dilakukan untuk PAD, karena PAD yang berada dalam kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan dana perimbangan dan dana transfer daerah lainnya sangat sulit direncanakan karena bukan kewenangan pemerintah daerah. Perencanaan keuangan daerah untuk 5 tahun dan ke depannya tetap dilakukan, walaupun berfokus pada PAD. Hal ini dilakukan dengan menghitung potensi PAD, sehingga bisa diperoleh gambaran kira-kira berapa PAD ke depannya. Namun demikian, ini hanya akurat jika tidak ada perubahan aturan, tarif pajak, dan lain-lain. Sedangkan untuk sumber dana yang berasal dari transfer pusat sangat sulit dilakukan. Paling mungkin hanya proyeksi dari trend yang ada.

Adapun perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mendukung perencanaan keuangan daerah untuk 5 tahun dan kedepannya cukup besar, namun hal tersebut bukan kepastian, karena sifatnya indikatif. Selain itu, ada masalah konsistensi karena perencanaan anggaran di dokumen perencanaan berbeda dengan yang ada di dokumen penganggaran. Sementara itu terdapat dukungan pendanaan dari pemerintah pusat dan daerah, namun tidak bisa memenuhi semua kebutuhan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka perencanaan keuangan daerah seharusnya tidak berdasarkan asumsi-asumsi indikatif tapi berdasarkan sumber pendapatan yang riil dan konkrit. PAD adalah sumber pendapatan daerah yang riil dan konkrit. Dengan kapasitas pemerintah daerah yang terus meningkat intensifikasi dan ekstensifikasi obyek PAD bisa terus ditingkatkan.

d. Potensi Pengembangan Wilayah

Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Banjarnegara Tahun 2011-2031, potensi wilayah yang dikembangkan sebagai kawasan budidaya meliputi hutan produksi, hutan rakyat, pertanian, perkebunan, perikanan, pertambangan, industri, pariwisata, dan permukiman. Potensi kawasan hutan produksi

terbatas di Kabupaten Banjarnegara lebih kurang 15.368 hektar, sedangkan hutan produksi tetap seluas kurang lebih 14.989 hektar. Kawasan hutan rakyat meliputi: Kecamatan Banjarnegara, Banjarnegara, Batur, Bawang, Kalibening, Karangkoar, Madukara, Mandiraja, Pagedongan, Pagentan, Pandanarum, Pejawaran, Punggelan, Purwanegara, Purwareja Klampok, Rakit, Sigaluh, Susukan, Wanadadi, dan Wanayasa. Potensi pengembangan tanaman Hortikultura kurang lebih 56.573 hektar tersebar di seluruh kecamatan, meliputi Banjarnegara, Banjarnegara, Batur, Bawang, Kalibening, Karangkoar, Madukara, Mandiraja, Pagedongan, Pagentan, Pandanarum, Pejawaran, Punggelan, Purwanegara, Purwareja Klampok, Rakit, Sigaluh, Susukan, Wanadadi, dan Wanayasa.

Potensi kawasan untuk pertambangan di Kabupaten Banjarnegara untuk kawasan peruntukan pertambangan mineral dan batubara terdiri dari mineral logam, mineral bukan logam, batuan dan batubara. Mineral logam terdapat di Kecamatan Banjarnegara, Pagentan, Karangkoar, Batur, Pejawaran, Lahan sawah 13% Bukan lahan sawah 68% Lahan bukan pertanian 19% Gambaran Umum II- 8 Wanayasa, Kalibening, Pandanarum, Punggelan, Sigaluh, Pagedongan, Bawang, Purwanegara, dan Susukan. Mineral bukan logam di Kabupaten Banjarnegara terdapat pula di seluruh kecamatan yang tersebar di Kabupaten Banjarnegara. Batuan di Kabupaten Banjarnegara terdiri atas batuan trass (Kecamatan Karangkoar, Sigaluh, Wanayasa, Punggelan, Pagentan, dan Pejawaran), batuan marmer (Kecamatan Bawang, Pagedongan, Purwanegara, dan Banjarnegara), batu lempeng (Kecamatan Pejawaran), batu granit (Kecamatan Kalibening, Pandanarum, Banjarnegara, Karangkoar, Pagentan, dan Sigaluh), batu gemping (Kecamatan Bawang, Banjarnegara, Punggelan, Wanayasa, dan Pejawaran), lempung (Kecamatan Mandiraja, Banjarnegara, Banjarnegara, Punggelan, Wanayasa, Karangkoar, Kalibening, Pagentan, dan pejawaran). batu tulis

(Kecamatan Purwanegara), andesit (Kecamatan Sigaluh, Banjarmasin, Kalibening, Karangobar, dan Pagentan), diorite (Kecamatan Bawang, Banjarmasin, Wanayasa, Pagentan, dan Karangobar), Pasir dan Batu meliputi Sepanjang Sungai serayu, sepanjang Sungai Merawu, sepanjang Sungai Pekacangan, sepanjang Sungai Brukah, sepanjang Sungai Sapi, sepanjang Sungai Bombong, sepanjang Sungai Tulis, dan sepanjang Sungai Bermali. Kawasan peruntukan Batubara terletak di Kecamatan Karangobar. Potensi Kawasan peruntukan industri terdiri atas industri besar, industri menengah dan industri kecil.

Industri besar dan menengah yang berpotensi menimbulkan dampak lingkungan berlokasi di Kecamatan Susukan dengan luas kurang lebih 77,5 hektar. Industri kecil terdapat di seluruh wilayah yang tersebar di Kabupaten Banjarnegara. Potensi kawasan pariwisata di Kabupaten Banjarnegara meliputi kawasan wisata alam, kawasan pariwisata budaya, dan kawasan wisata buatan. Kawasan pariwisata alam terletak di kawasan dataran tinggi Dieng, kawasan wisata arung jeram Sungai Serayu, kawasan wisata Gunung Lawe, kawasan wisata alam Curug Pitu, kawasan wisata Curug Sikopel, kawasan wisata Gunung Mandala, kawasan wisata pemandian air panas, dan kawasan wisata hutan pinus di Kecamatan Pagedongan. Kawasan pariwisata Gambaran Umum II- 9 budaya terletak di kawasan Candi Dieng, kawasan wisata sentra seni kerajinan Klampok, dan kawasan wisata sentra batik di Kecamatan Susukan. Kawasan pariwisata buatan terletak di kawasan wisata Taman Rekreasi Margasatwa Serulingmas (TRMS), kawasan wisata Waduk Panglima Besar Jenderal Sudirman, dan kawasan agrowisata hortikultura.

## 2. Praktik Penyelenggaraan dan Permasalahan Yang Dihadapi

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemampuan keuangan pemerintah daerah akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintah, yaitu melaksanakan pelayanan publik (*public service function*) dan melaksanakan pembangunan (*development function*). Lebih lanjut berikut akan diuraikan mengenai praktik penyelenggaraan dan permasalahan yang dihadapi di Kabupaten Banjarnegara:

a. Struktur Ekonomi Daerah

Struktur perekonomian menurut lapangan usaha di Kabupaten Banjarnegara masih didominasi oleh lapangan usaha Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; serta Industri Pengolahan yang terlihat dari peranan setiap tahunnya terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Banjarnegara selama lima tahun.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu indikator untuk mengetahui kondisi ekonomi di suatu wilayah dalam suatu periode tertentu yang dihitung berdasarkan 17 sektor strategis dan diterbitkan setiap tahun. PDRB yang diyakini masih merupakan indikator penting dalam menentukan arah dan capaian keberhasilan pembangunan, baik secara nasional maupun daerah. Penghitungan PDRB dilakukan atas harga berlaku (harga-harga pada tahun penghitungan) dan harga konstan (harga-harga pada tahun yang dijadikan tahun dasar penghitungan) untuk dapat melihat pendapatan yang dihasilkan dari lapangan usaha (sektoral) maupun dari sisi penggunaan.

PDRB ADHB menurut lapangan usaha Kabupaten Banjarnegara selama kurun waktu lima tahun didominasi oleh tiga sektor utama, yaitu sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; serta Industri Pengolahan, secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2. 4 Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Banjarnegara (Miliar Rupiah), 2018-2022**

Lapangan Usaha/Industry		2018	2019	2020	2021	2022
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	5 960,45	6 304,27	6 633,23	6 820,73	7 390,02
B	Pertambangan dan Penggalian	1,213,77	1 269,25	1 299,99	1 369,12	1 321,38
C	Industri Pengolahan	3,028,69	3 286,11	3 289,33	3 552,55	3 931,62
D	Pengadaan Listrik dan Gas	6,51	6,95	7,05	7,41	7,73
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	773	8,19	8,81	9,41	9,66
F	Konstruksi	1 437,12	1 558,78	1 561,73	1 740,83	1 894,95
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	3,006,74	3 269,78	3 139,23	3 388,30	3 675,47
H	Transportasi dan Pergudangan	736,96	802,58	590,36	628,89	1 097,32
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	386,05	405,06	427,80	437,51	522,30
J	Informasi dan Komunikasi	556,57	628,69	701,40	744,06	763,13
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	587,83	618,39	631,07	672,13	734,15
L	Real Estat	312,48	332,04	332,02	342,57	363,86

Lapangan Usaha/Industry		2018	2019	2020	2021	2022
M,N	Jasa Perusahaan	79,32	90,18	85,74	89,60	98,99
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	706,96	732,62	732,62	720,39	756,45
P	Jasa Pendidikan	1315,59 1	457,26 1	480,56 1	497,09 1	534,56
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	268,84	293,63	320,32	323,72	335,19
R,S, T,U	Jasa Lainnya	458,19	510,47	475,86	483,55	559,71
Produk Domestik Regional Bruto		20 069,80	21 599,48	21 694,38	22 827,89	24 996,48

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

Dilihat dari lapangan usaha, PDRB ADHK Kabupaten Banjarnegara selama kurun waktu lima tahun juga didominasi oleh sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; serta Industri Pengolahan. Selengkapnya Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan menurut lapangan usaha Kabupaten Banjarnegara tahun 2018 hingga tahun 2023 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2. 5 Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Banjarnegara (Miliar Rupiah), Tahun 2018-2022**

Lapangan Usaha/Industry		2018	2019	2020	2021	2022
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	4 118,61	4 259,48	4 389,95	4 433,51	4 604,68
B	Pertambangan dan Penggalian	765,99	790,94	793,91	825,80	774,02
C	Industri Pengolahan	1 966,57	2 109,46	2 068,49	2 162,88	2 264,05
D	Pengadaan Listrik dan Gas	5,11	5,43	5,55	5,86	6,08
E	Pengadaan Air; Pengelolaan	5,84	7,13	7,29	7,70	7,79

Lapangan Usaha/Industry		2018	2019	2020	2021	2022
	Sampah, Limbah, dan Daur Ulang					
F	Konstruksi	1 012,81	1 066,57	1 064,51	1 145,23	1 165,93
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	2 430,27	2 579,71	2 455,38	2 604,99	2 711,05
H	Transportasi dan Pergudangan	626,65	670,73	477,71	492,24	810,94
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	311,43	339,82	318,75	338,01	387,68
J	Informasi dan Komunikasi	578,67	642,84	716,46	759,43	777,49
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	406,49	420,08	429,24	435,23	437,22
L	Real Estat	258,80	271,35	270,17	275,92	288,22
M,N	Jasa Perusahaan	57,51	63,51	59,11	60,93	64,55
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	491,85	504,08	496,67	493,08	501,29
P	Jasa Pendidikan	838,81	902,91	897,46	897,86	913,09
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	196,37	210,08	223,92	224,20	229,61
R,S, T,U	Jasa Lainnya	365,36	402,73	371,30	373,61	415,40
Produk Domestik Regional Bruto		14 438,15	15 246,87	15 045,88	15 536,48	16 359,11

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

Dengan terjadinya pandemi COVID-19 pertumbuhan ekonomi Kabupaten Banjarnegara tahun 2020 mengalami kontraksi hingga mencapai angka -1,26% tetapi pada tahun 2022 mengalami pertumbuhan sebesar 5,29%. Pemerintah Kabupaten Banjarnegara telah mengoreksi target pertumbuhan ekonomi

sejalan dengan perubahan target pertumbuhan ekonomi nasional dan Provinsi Jawa Tengah.

b. Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Pertumbuhan ekonomi memberikan gambaran mengenai dampak dari pembangunan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya dalam rangka pengembangan bidang ekonomi. Pertumbuhan ekonomi menggambarkan tingkat perubahan ekonomi yang terjadi di suatu wilayah tertentu. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi yang bertumbuh oleh suatu daerah. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2017 sampai dengan 2019 mengalami fluktuasi, namun meningkat dari 4,91 persen di tahun 2017 menjadi 4,96 persen di tahun 2018 dan meningkat lagi menjadi menjadi 5,02 persen di tahun 2019. Di tahun 2020 pertumbuhan ekonomi menurun tajam bahkan minus 1,26 persen. Hal ini disebabkan wabah global yaitu Covid-19 yang menyerang ke seluruh dunia hingga menjadi pandemi dan berdampak pada munculnya kebijakan lockdown. Seluruh sendi kehidupan tak terhindar dari dampak wabah ini hingga mengakibatkan penurunan aktivitas ekonomi global. Kemudian pada tahun 2021 mengalami pertumbuhan sebesar 3,58 persen.

**Tabel 2. 6 Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Banjarnegara Tahun 2023-2026**

Uraian	Proyeksi				Kondisi Akhir
	2023	2024	2025	2026	
Pertumbuhan EKonomi	4,50- 5,50	4,50- 5,50	4,50- 5,50	4,50- 5,50	4,50- 5,50

Sumber: RPJMD Kabupaten Banjarnegara Tahun 2023-2026

Tabel 2.6 menjelaskan proyeksi pertumbuhan ekonomi Kabupaten Banjarnegara tahun 2023-2026. Proyeksi pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Banjarnegara masih diperkirakan pada angka 4,59%-5,57%. Sesuai dengan dokumen RPJMD.

### c. Ketimpangan Pendapatan

Ketimpangan pendapatan adalah suatu konsep yang menjelaskan perbedaan kemakmuran, standar hidup, serta pendapatan yang diterima atau dihasilkan oleh individu atau rumah tangga dalam masyarakat sehingga mengakibatkan tidak meratanya distribusi antar wilayah disebabkan oleh perbedaan faktor produksi dan sumber daya yang tersedia. Indeks Gini atau Koefisien Gini merupakan indikator yang menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan antar penduduk suatu wilayah, dengan nilai berkisar antara 0 hingga 1. Semakin tinggi nilai gini rasio, makin tinggi ketimpangan yang terjadi. Ini artinya bagian pendapatan yang diterima kelompok penduduk kaya semakin besar. Idealnya, kemajuan ekonomi suatu wilayah dapat diiringi dengan pemerataan pendapatan sehingga kesenjangan tidak tinggi. Masyarakat golongan ekonomi bawah harus didorong untuk meningkatkan kemampuan dan pendapatan mereka, sehingga ketimpangan dapat diperkecil. Dengan kata lain, koefisien gini diupayakan agar mendekati 0 untuk menunjukkan adanya pemerataan distribusi pendapatan antar penduduk.

Tingkat ketimpangan pendapatan di Kabupaten Banjarnegara setiap tahunnya mengalami trend penurunan. Ini berarti kesenjangan pendapatan antar penduduk yang tidak cukup mencolok, digambarkan dengan angka indeks gini pada tahun 2023 sebesar 0,376, cenderung naik dibandingkan tahun-tahun

sebelumnya, pada tahun 2022 dan tahun 2021 sebesar 0. Capaian tersebut dibawah Provinsi Jawa Tengah. Secara rinci pencapaian indeks gini Kabupaten Banjarnegara dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2. 7 Indeks Gini Kabupaten Banjarnegara dan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2021-2023**

Wilayah	Gini Rasio		
	2021	2022	2023
Kabupaten Banjarnegara	0,365	0,365	0,376
Provinsi Jawa tengah	0,372	0,374	0,369

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

d. Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk). IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, dan pendidikan. Besarnya nilai IPM dapat menentukan kemajuan pembangunan manusia secara umum, yang mencerminkan capaian kemajuan di bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi atau level pembangunan suatu wilayah/negara.

Secara umum, dalam lima tahun terakhir yaitu tahun 2019-2023 pembangunan manusia di Kabupaten Banjarnegara terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2019, IPM Kabupaten Banjarnegara sebesar 67,34 menjadi 69,14 di tahun 2023. Perkembangan IPM Kabupaten Banjarnegara periode tahun 2019-2023 secara rinci disajikan pada tabel di bawah ini:

**Tabel 2. 8 Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Banjarnegara Tahun 2019-2023**

Uraian	Tahun				
	2019	2020	2021	2022	2023
Angk Harapan Hidup	67,34	74,18	74,28	74,37	74,47
Angka Harapan Lama Sekolah	11,98	11,46	11,63	11,81	11,82
Rata-rata Lama Sekolah	6,50	6,74	6,75	6,84	6,86
Pengeluaran Per Kapita Disesuaikan	9.547,00	9.263,00	9.407,00	9.776,00	10.226,00
IPM	67,34	67,45	67,86	68,61	69,14

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

Jika dibandingkan dengan Jawa Tengah, trend peningkatan IPM Kabupaten Banjarnegara linier dengan IPM Jawa Tengah. Namun demikian, posisi relatif IPM Kabupaten Banjarnegara masih di bawah IPM Provinsi Provinsi Jawa Tengah. Perbandingan perkembangan IPM Kabupaten Banjarnegara dan IPM Provinsi Provinsi Jawa Tengah disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 2. 9 IPM Kabupaten Banjarnegara dan IPM Provinsi Jawa Tengah**

IPM	Tahun				
	2019	2020	2021	2022	2023
Kabupaten Banjarnegara	67,34	67,45	67,86	68,61	69,14
Provinsi Jawa Tengah	71,73	71,87	72,16	72,79	73,39

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

Berdasarkan besaran angka IPM, BPS mengelompokkan IPM dalam 4 (empat) kategori, yaitu:

- a)  $IPM < 60$  : IPM rendah
- b)  $60 > IPM < 70$  : IPM sedang

- c)  $70 > \text{IPM} < 80$  : IPM tinggi
- d)  $\text{IPM} > 80$  : IPM sangat tinggi

Capaian IPM Kabupaten Banjarnegara selama kurun waktu 2019-2023, berada pada kisaran 60–70. Karenanya dengan memperhatikan pengelompokan IPM tersebut, capaian IPM Kabupaten Banjarnegara termasuk dalam kategori sedang.

e. Tingkat Pengangguran

Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) adalah indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat penawaran tenaga kerja yang tidak terserap oleh pasar kerja. Indikator TPT digunakan sebagai acuan pemerintah dalam upaya pembukaan lapangan kerja baru. Lebih lanjut, TPT merupakan salah satu indikator penting untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat daerah. Alasannya jelas karena tingkat pengangguran yang tinggi mengindikasikan tingkat kesejahteraan masyarakat yang rendah, dan demikian pula sebaliknya. TPT merupakan persentase jumlah pengangguran terhadap jumlah angkatan kerja. Pengangguran terbuka, terdiri dari:

- a) Mereka yang tak punya pekerjaan dan mencari pekerjaan;
- b) Mereka yang tak punya pekerjaan dan mempersiapkan usaha;
- c) Mereka yang tak punya pekerjaan dan tidak mencari pekerjaan, karena merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan;
- d) Mereka yang sudah punya pekerjaan, tetapi belum mulai bekerja.

TPT di Kabupaten Banjarnegara selama kurun waktu 2019-2023 mengalami fluktuasi. Dibandingkan dengan provinsi, TPT Kabupaten Banjarnegara masih di bawah TPT provinsi. Secara lebih rinci perkembangan TPT Kabupaten Banjarnegara tahun 2019-2023 ditunjukkan pada tabel berikut:

**Tabel 2. 10 Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Banjarnegara Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2023**

TPT	Tahun				
	2019	2020	2021	2022	2023
Kabupaten Banjarnegara	4,4	5,86	5,86	6,38	6,26
Provinsi Jawa Tengah	4,4	6,48	5,95	5,57	5,13

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

f. Tingkat Kemiskinan

Tingkat kemiskinan Kabupaten Banjarnegara dari tahun 2019 sampai dengan tahun 2022 mengalami kenaikan dari 14,76% menjadi 15,20%. Namun kemudian pada tahun 2023 turun menjadi 15,64%. Salah satu penyebabnya adalah adanya pandemi Covid-19 yang secara langsung maupun tidak langsung telah membatasi aktifitas sosial dan perekonomian daerah, sehingga pendapatan dan daya beli masyarakat menurun.

**Tabel 2. 11 Garis Kemiskina, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Banjarnegara, 2019-2023**

Tahun	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan)	Jumlah Penduduk Miskin (ribu)	Persentase Penduduk Miskin
2019	301 792,00	136,10	14,76
2020	318 334,00	144,95	15,64
2021	328 679,00	150,19	16,23
2022	351 333,00	141,25	15,20
2023	380.046,00	138,99	14,90

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, 2023

g. Kemandirian Fiskal Daerah

Di dalam Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2020 tentang Pengukuran Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa kondisi keuangan daerah mencakup indikator:

- a. Kemandirian keuangan;
- b. Fleksibilitas keuangan;
- c. Solvabilitas operasional;
- d. Solvabilitas jangka pendek;
- e. Solvabilitas jangka panjang; dan
- f. Solvabilitas layanan.

Selanjutnya disebutkan dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri ini pada Huruf A angka 5 bahwa kondisi keuangan daerah adalah kemampuan keuangan suatu pemerintah daerah untuk memenuhi kewajibannya (kemandirian keuangan, fleksibilitas keuangan, solvabilitas operasional, solvabilitas jangka pendek, solvabilitas jangka panjang, dan solvabilitas layanan), mengantisipasi keuangannya secara efisien dan efektif. Kemandirian keuangan adalah suatu kondisi pemerintah daerah tidak rentan terhadap sumber pendanaan di luar kendali atau pengaruhnya, baik dari sumber- sumber dalam negeri maupun luar negeri. Adapun formulanya adalah sebagai berikut:

$$\text{Kemandirian Keuangan} = \frac{\text{Total PAD}}{\text{Total Pendapatan}}$$

Rasio kemandirian ditunjukkan oleh rasio PAD terhadap total pendapatan serta rasio transfer ke daerah (termasuk di dalamnya dana perimbangan) terhadap total pendapatan. Dua rasio yang mewakili tersebut, meskipun menunjukkan kemandirian daerah, namun memiliki makna yang berbeda atas angka-angkanya. Rasio PAD terhadap totalnya memiliki makna yang berkebalikan dengan

rasio transfer terhadap total pendapatan. Semakin besar angka rasio PAD maka kemandirian daerah semakin besar. Sebaliknya, makin besar angka rasio transfer, maka akan semakin kecil tingkat kemandirian daerah dalam mendanai belanja daerah. Oleh karena itu, daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang baik adalah daerah yang memiliki rasio PAD yang tinggi sekaligus rasio transfer yang rendah (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2011).

Rasio kemandirian keuangan daerah (rasio KKD) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah yang dapat diformulasikan (Halim, 2002) sebagai berikut :

$$\text{Rasio KKD} = \frac{PAD}{\text{Bantuan Pemerintah pusat atau provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

Berdasarkan formula di atas dapat diketahui bahwa rasio KKD menggambarkan sejauh mana ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan sebaliknya. Semakin tinggi rasio ini, maka semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari PAD.

Rasio kemandirian keuangan daerah ini erat kaitannya dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Paul Hersey dan Kenneth Blanchard (dalam Halim, 2001) mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah terutama dalam pelaksanaan UU tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu sebagai berikut:

- a) Pola hubungan instruktif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial).
- b) Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah sudah mulai berkurang dan lebih banyak pada pemberian konsultasi karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
- c) Pola hubungan partisipatif, yaitu pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi. Peran pemberian konsultasi beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat.
- d) Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat siap dan dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

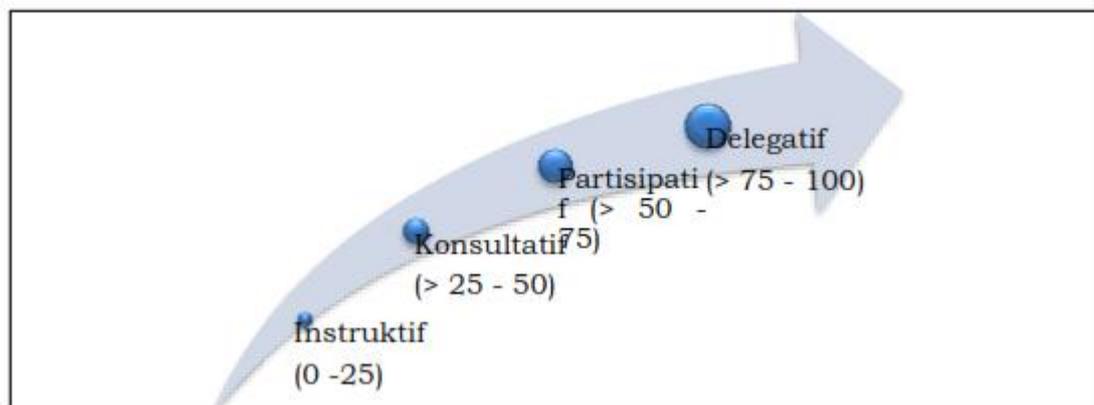
Pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan kemandirian serta kemampuan keuangan daerah dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel 2. 12 Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Kemandirian serta Kemampuan Keuangan Daerah**

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah sekali	0 – 25	Instruktif
Rendah	> 25 – 50	Konsultatif
Sedang	> 50 – 75	Partisipatif
Tinggi	> 75 – 100	Delegatif

Sumber: Halim (2001)

**Gambar 2. 2 Pola Hubungan Kemampuan Keuangan Daerah**



Sumber: Halim (2001)

Keberhasilan kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah salah satunya dilihat dari kemandirian keuangan daerah tersebut. Suatu daerah yang sudah mandiri dalam aspek keuangan diharapkan bisa melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengharapkan transfer dana dari pemerintah pusat. Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan pendapatan asli daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan propinsi serta pinjaman daerah. keuangan daerah adalah perbandingan antara jumlah penerimaan PAD dengan jumlah pendapatan transfer serta pinjaman daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah berarti kemandirian keuangan daerah Kabupaten Banjarnegara semakin baik.

Berikut ini adalah perhitungan kemandirian keuangan daerah Kabupaten Banjarnegara:

**Tabel 2. 13 Kemandirian Keuangan daerah, Kemampuan Keuangan Daerah, dan Pola Hubungan Kabupaten Banjarnegara Tahun 2018-2022 (Miliar Rupiah)**

Uraian	Realisasi APBD				
	2018	2019	2020	2021	2022
PAD	235.994.436	257.700.650	238.638.822	313.782.512	284.508.914

Uraian	Realisasi APBD				
	2018	2019	2020	2021	2022
Dana Perimbangan	1.354.080.375	1.345.282.275	1.238.071.740	1.251.747.016	1.301.237.650
TPD	2.074.653.162	2.105.990.272	1.994.340.529	2.086.011.631	1.301.237.650
KKD PMD 19/2020	0,11	0,12	0,11	0,15	0,21
KKD Halim	17%	16%	19%	25%	21%
Kemampuan Keuangan	Rendah Sekali	Rendah Sekali	Rendah Sekali	Rendah	Rendah Sekali
Pola Hubungan	Instruktif	Instruktif	Instruktif	Instruktif	Instruktif

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, (Data diolah)

Berdasarkan pada tabel di atas, menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2018 tergolong pada kemampuan keuangan yang rendah sekali dengan pola hubungan instruktif. Kemudian pada tahun 2021 sampai dengan tahun 2021 tergolong pada kemampuan keuangan yang rendah dengan pola hubungan instruktif, kemudian pada tahun 2022 tergolong pada kemampuan keuangan yang rendah sekali dengan pola hubungan instruktif.

#### h. Daya Saing Daerah

Daya saing daerah merupakan salah satu aspek tujuan pembangunan daerah sesuai dengan potensi, kekhasan dan unggulan daerah. Kondisi umum aspek daya saing daerah sebagai bagian dari indikator kinerja pembangunan berkaitan dengan indikator yang terkait fokus kemampuan ekonomi daerah, fokus fasilitas wilayah/infrastruktur, fokus iklim berinvestasi, dan fokus sumber daya manusia.

Kemampuan ekonomi daerah dalam konteks daya saing daerah adalah bahwa kapasitas ekonomi daerah harus memiliki daya tarik bagi pelaku ekonomi yang telah ada dan yang akan masuk ke suatu daerah untuk menciptakan multiplier effect bagi

peningkatan daya saing daerah. Konsumsi adalah salah satu bentuk aktivitas ekonomi yang merupakan kegiatan membelanjakan pendapatan untuk berbagai macam barang dan jasa guna memenuhi segala kebutuhan, baik itu kebutuhan jasmani maupun rohani seperti makan, minum, pendidikan, kesehatan, hiburan dan kebutuhan lain. Pola konsumsi rumah tangga terbagi atas 2 (dua) yaitu pengeluaran untuk makanan dan non makanan. Pengeluaran konsumsi rata-rata per kapita adalah biaya yang dikeluarkan untuk konsumsi semua anggota rumahtangga selama sebulan dibagi dengan banyaknya anggota rumahtangga.

Untuk meningkatkan Daya Saing Daerah, dibutuhkan dukungan ketersediaan infrastruktur wilayah meliputi beberapa aspek yaitu infrastruktur transportasi, sumber daya air dan irigasi, listrik dan energi, serta sarana dan prasarana permukiman. Kebutuhan akan infrastruktur wilayah tidak terlepas dari fungsi dan peranannya terhadap pengembangan wilayah, yaitu sebagai pengarah dan pembentuk struktur tata ruang, pemenuhan kebutuhan wilayah, pemacu pertumbuhan wilayah, serta pengikat wilayah dalam menunjang aspek-aspek pembangunan lainnya di Kabupaten Banjarnegara.

Capaian kinerja pada aspek daya saing daerah secara rinci disajikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2.14. Daya Saing Daerah Kabupaten Banjarnegara**

Indikator Kinerja	Satuan	Pencapaian Kinerja				
		2017	2018	2019	2020	2021
Nilai Tukar Petani	%	104,18	102,04	102,04	103,86	102,93
Pengeluaran riil per kapita	Rp	7.570	7.654	7.684	7.930	8.400

i. Analisis Investasi pada BUMD di Banjarnegara

**Tabel 2. 14 Free Cash Flow Kabupaten Banjarnegara Tahun 2018 -2022**

<b>TAHUN</b>	<b>FREE CASH FLOW</b>
2018	51.445.376.939
2019	78.845.373.352
2020	19.670.221.975
2021	62.930.269.253
2022	17.062.582.405

Tabel 2.16 merupakan Free Cash Flow yang dimiliki oleh Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2018 sampai tahun 2022. Berdasarkan tabel tersebut, dapat diketahui bahwa jumlah free cash flow cukup fluktuatif. Namun terjadi penurunan yang signifikan dari 62 milyar pada tahun 2021 menjadi 17 milyar pada tahun 2022.

Free cash flow merupakan uang yang dapat digunakan untuk keperluan lain-lain termasuk didalamnya adalah untuk kegiatan investasi. Beberapa sumber menyarankan bahwa uang yang dapat digunakan untuk investasi berada di kisaran 30-40%, dan sisanya bisa digunakan untuk dana operasional dan dana tidak terduga.

Dengan asumsi 40%, maka dapat dikatakan bahwa rata-rata uang yang dapat dikeluarkan oleh Kabupaten Banjarnegara untuk penyertaan modal BUMD dari tahun 2024-2028 adalah Rp12.958.506.727 jika dibulatkan menjadi Rp13.000.000.000,-

**Tabel 2. 15 Proyeksi Free Cash Flow Kabupaten Banjarnegara Tahun 2023-2028**

<b>TAHUN</b>	<b>FREE CASH FLOW</b>
2023	20.586.556.835
2024	24.292.137.065
2025	28.664.721.737

TAHUN	FREE CASH FLOW
2026	33.824.371.649
2027	39.912.758.546
2028	47.097.055.084

Tabel 2.17 merupakan persentase antara Kekayaan daerah yang dipisahkan dengan pendapatan asli daerah. Berdasarkan tabel tersebut, dapat diketahui bahwa rasio hasil kekayaan daerah yang dipisahkan terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Banjarnegara cukup konstan, berada di angka 5%-7%.

**Tabel 2. 16 Rasio Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan terhadap Pendapatan Asli Daerah**

Tahun	Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	Pendapatan Asli Daerah	Rasio
2018	15.038	235.994	6%
2019	17.091	257.700	7%
2020	15.290	238.638	6%
2021	17.259	313.830	5%
2022	18.112	284.507	6%

Sumber: BPS Kabupaten Banjarnegara, (Data diolah)

**Tabel 2. 17 Penyertaan Modal Kabupaten Banjarnegara terhadap BUMD**

BUMD	Modal Dasar	Modal Disetor	Kekurangan
Bank Jateng	93.627.000.000	83.970.000.000	9.657.000.000
BPR BKK Mandiraja	58.800.000.000	34.350.000.000	24.450.000.000
BKK Jateng	17.612.761.563	6.549.900.000	11.062.861.563
PRPP	1.068.000.000	267.000.000	801.000.000
TRMS Serulingmas	9.500.000.000	5.900.000.000	3.600.000.000
PDAM	13.293.058.075	11.743.058.075	1.550.000.000

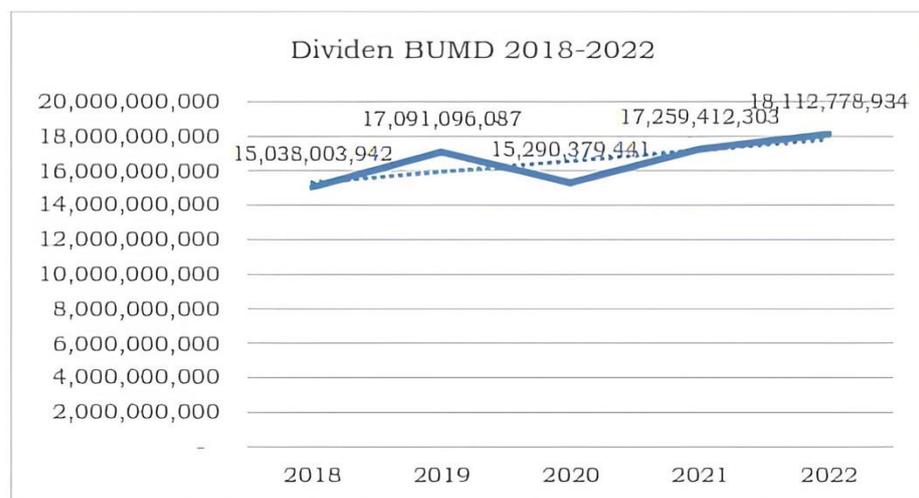
BUMD	Modal Dasar	Modal Disetor	Kekurangan
PD Percetakan	2.000.000.000	2.000.000.000	0
PD Pertambangan	500.000.000	1.550.000.000	0
<b>TOTAL</b>	<b>196.450.819.638</b>	<b>146.329.958.075</b>	<b>51.120.861.563</b>

Tabel 2.18 merupakan data penyertaan modal BUMD Kabupaten Banjarnegara yang sudah dilakukan serta kekurangan yang harus disertakan. Terdapat 8 BUMD dalam penyertaan modal dengan total modal dasar sebesar 197,450.819.638 total modal yang sudah disetor sebesar 146.329.958.075 sehingga total kekurangan dalam penyertaan modalnya adalah 51.120.861.563 milyar.

**Tabel 2. 18 Data Dividen BUMD Tahun 2018-2022**

BUMD	2018	2019	2020	2021	2022
Bank Jateng	14.392.103.443	14.160.259.523	15.194.063.122	16.515.164.112	19.173.873.444
BPR BKK Mandiraja	4.390.351.213	609.111.284	2.056.631.288	1.551.125.634	2.226.791.169
BKK Jateng	0	0	0	0	0
PRPP	0	0	0	0	0
TRMS Serulingmas	451.887.629	461.358.316	0	0	0
PDAM	0	0	0	0	0
PD Percetakan	126.217.832	127.508.508	19.373.095	103.491.932	45.317.852
PD Pertambangan	39.034.897	0	0	0	0

**Gambar 2. 3 Pergerakan Dividen BUMD Kabupaten Banjarnegara**



Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa hanya beberapa BUMD yang rutin untuk membagikan dividen kepada Pemerintah Kabupaten Banjarnegara, diantaranya adalah BPR BKK Mandiraja, Bank Jateng, dan PD. Percetakan.

**Tabel 2. 19 Prosentase Kontribusi BUMD Terhadap Dividen Tahun 2018-2022**

BUMD	2018	2019	2020	2021	2022	Rata- rata
Bank Jateng	74,2%	96,0%	88,0%	90,9%	89,4%	87,7%
BPR BKK Mandiraja	22,6%	0,0%	11,9%	8,5%	10,4%	10,7%
BKK Jateng	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PRPP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TRMS Serulingmas	2,3%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%
PDAM	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PD Percetakan	0,7%	0,9%	0,1%	0,6%	0,2%	0,5%
PD Pertambangan	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,04%

Berdasarkan tabel 2.21, dapat diketahui bahwa BUMD dengan kontribusi terhadap dividen paling tinggi adalah Bank Jateng dengan persentase rata-rata mencapai 87,7% pertahun, kemudian disusul dengan BPR BKK Mandiraja dengan kontribusi pertahun mencapai 10,7%. Beberapa BUMD belum bisa berkontribusi pada dividen diantaranya BKK Jateng, PRPP, dan PDAM.

j. Analisis Investasi PD Pertambangan

**Tabel 2. 20 Penyertaan Modal PD Pertambangan**

Tahun	Penyertaan Modal	Laba Bersih	Dividen
2018	0	70.972.539	39.034.897
2019	0	(104.104.231)	0
2020	0	6.705.456	0

Tahun	Penyertaan Modal	Laba Bersih	Dividen
2021	0	(207.395.243)	0
2022	0	16.113.885	0
2023	0	20.052.757	0

Modal dasar yang telah ditetapkan pada Perusahaan Daerah Pertambangan sebesar Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Daerah Pertambangan sampai dengan akhir tahun 2011 sebesar Rp560.450.000,00 (lima ratus enam puluh juta empat ratus lima puluh ribu rupiah).

**Gambar 2. 4 Pertumbuhan Laba PD Pertambangan**



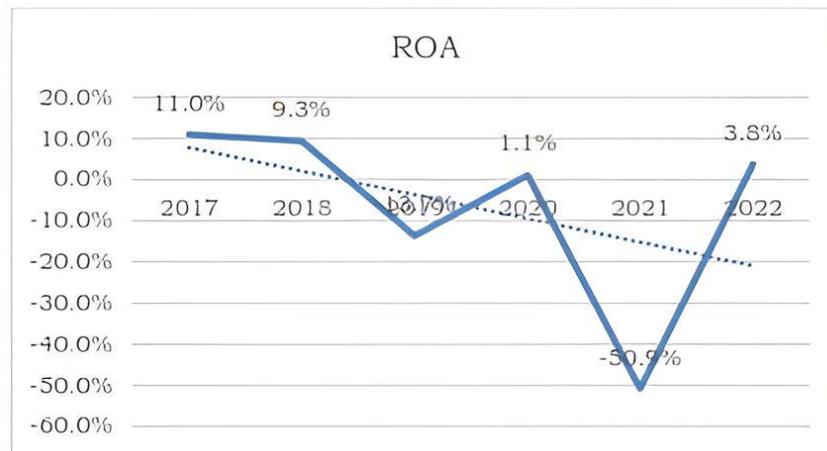
Pergerakan laba PD. Pertambangan cenderung Fluktuaktif. Hal tersebut dapat dilihat pada gambar 51. Jika mencermati garis *trendline* maka PD Pertambangan diindikasikan akan terus mengalami penurunan laba kotor dari tahun sebelumnya. Hal tersebut berimplikasi pada pembagian dividennya.

#### 1) Profitabilitas

Berdasarkan gambar di bawah ini, dapat dilihat bahwa pergerakan ROA PD. Pertambangan cukup fluktuaktif dan ROA paling rendah berada di angka -50,9% pada tahun 2021. Namun, terjadi peningkata menjadi 3,8% pada tahun 2022. Secara

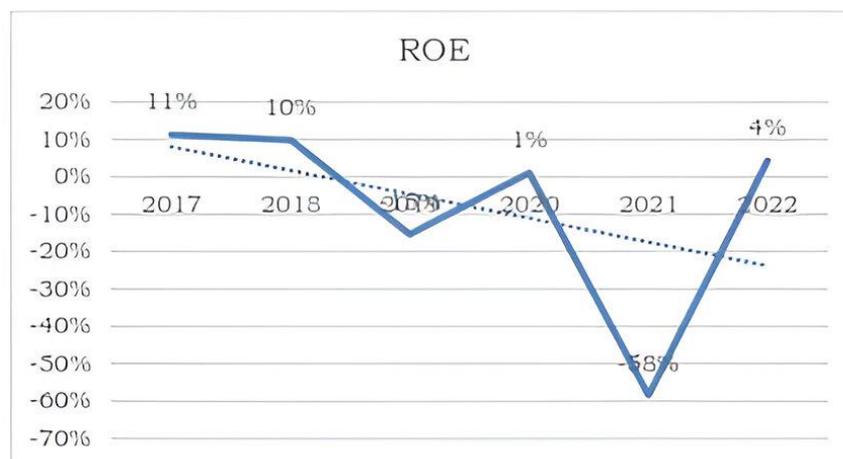
keseluruhan ROA PD. Pertambahan **cukup baik**. Dengan kata lain, PD. Pertambahan mampu memanfaatkan asset yang dimilikinya dengan baik untuk mendapatkan keuntungan.

**Gambar 2. 5 ROA PD Pertambahan**



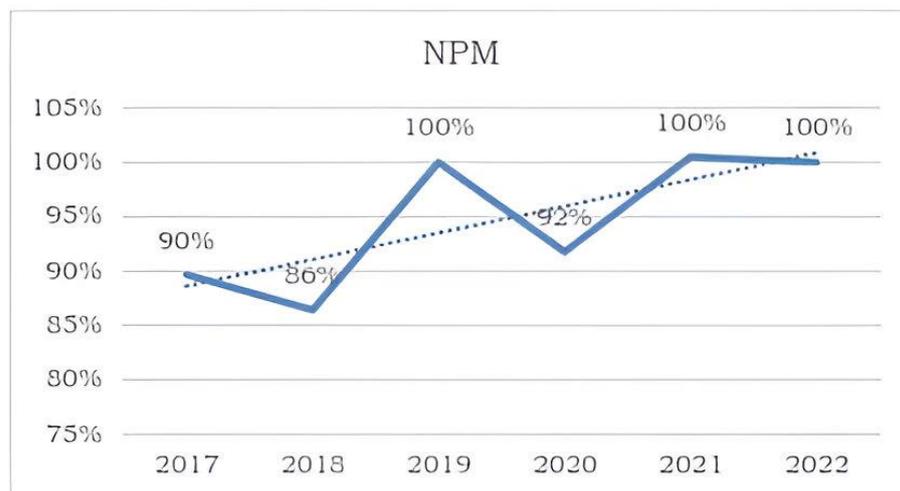
Sedangkan trend dari ROE PD. Pertambahan dari tahun 2017-2022 cukup fluktuaktif, namun angka terendah yaitu -58% pada tahun 2021. Namun, pada tahun 2022 kembali ke arah positif sebesar 4%. Secara keseluruhan, ROE PD. Pertambahan dapat dikatakan **cukup baik**. Trend ROE dapat dilihat dari gambar berikut:

**Gambar 2. 6 ROE PD Pertambahan**



Sedangkan Net Profit Margin (NPM) PD. Pertambahan selama periode 2017-2022. Berdasarkan gambar tersebut, dapat diketahui bahwa NPM PD. Pertambahan terendah sebesar 86%, yang berarti masih dalam kondisi yang baik, artinya PD. Pertambahan dapat secara efektifitas dalam menghasilkan keuntungan atau laba bersih dari aktivitas bisnis. Selain itu, garis *trendline* juga menunjukkan arah positif yang mendefikasikan akan terjadi peningkatan NPM di masa depan. Net Profit Margin (NPM) PD. Pertambahan dapat dilihat dari gambar berikut:

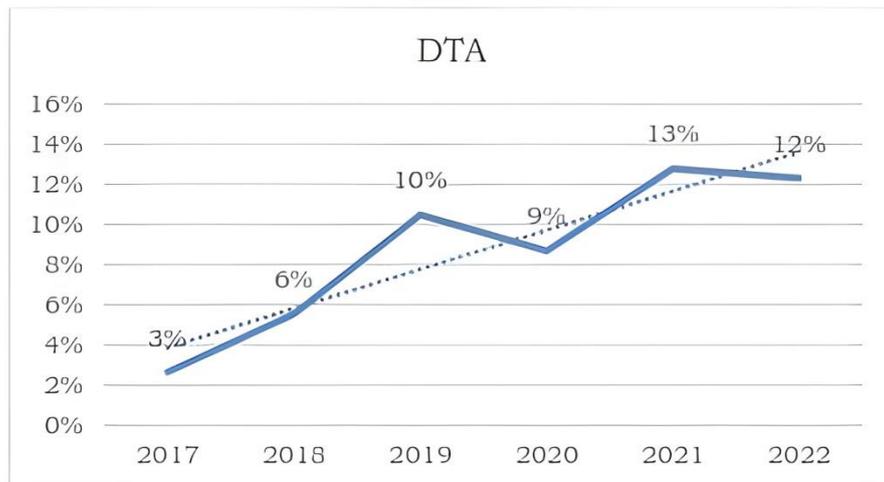
**Gambar 2. 7 NPM PD Pertambahan**



## 2) Leverage

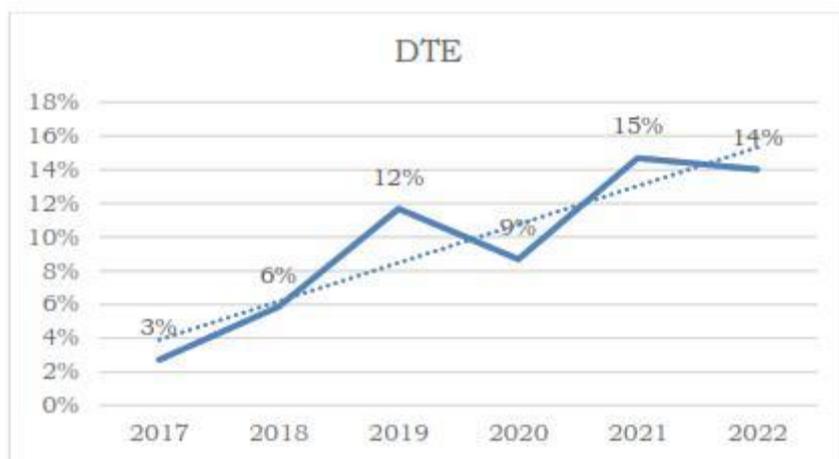
Debt to Asset Rasio (DTA) PD. Pertambahan selama periode 2017-2022, dapat diketahui bahwa DTA PD. Pertambahan tertinggi sebesar 13%, yang berarti masih dalam kondisi yang baik, artinya besaran aset PD. Pertambahan yang dibiayai hutang relatif lebih kecil. Namun, garis *trendline* juga menunjukkan arah peningkatan yang mendefikasikan akan terjadi peningkatan DTA di masa depan. Debt to Asset Rasio (DTA) PD. Pertambahan dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar 2. 8 DTA PD Pertambangan**



Sedangkan Debt to Equity Rasio (DTE) PD. Pertambangan selama periode 2017-2022, dapat diketahui bahwa DTE PD. Pertambangan terendah sebesar 3%, atau dalam kondisi yang **cukup baik**. DTE PD Pertambangan dapat dilihat melalui Gambar berikut:

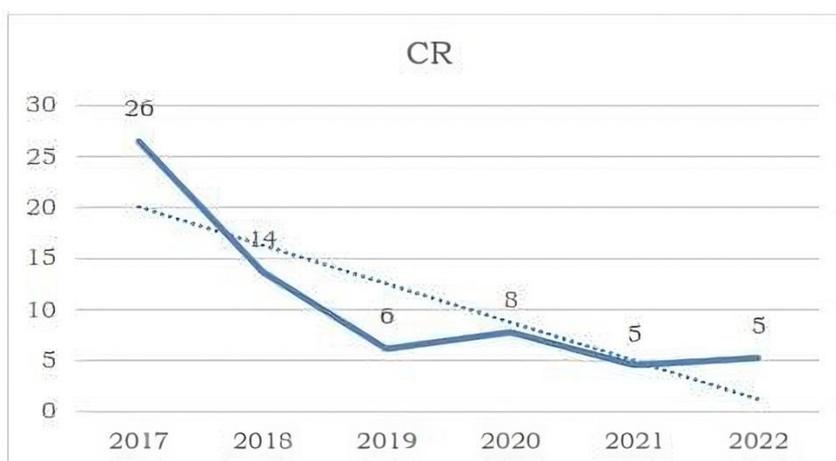
**Gambar 2. 9 DTE PD Pertambangan**



### 3) Liquiditas

Current Ratio (CR) PD. Pertambangan selama periode 2017-2022, terendah sebesar 5, atau dalam kondisi Liquid. Artinya PD. Pertambangan memiliki kemampuan untuk membayar kewajiban jangka pendek atau yang jatuh tempo dalam satu tahun.

**Gambar 2. 10 CR PD Pertambangan**



Berdasarkan tabel dapat disimpulkan bahwa PD. Pertambangan termasuk dalam kriteria perusahaan yang cukup sehat, hal tersebut dapat dilihat pada analisis rasio keuangan yang semua tergolong dalam kategori sedang. Selain itu, PD. Pertambangan juga turut secara konsisten dalam membagikan dividen yang cukup kepada daerah.

**Tabel 2. 21 Analisis Kelayakan PD Pertambangan**

Uraian	Keterangan
Profitabilitas	
• ROA	Cukup Baik
• ROE	Cukup Baik
• NPM	Baik
Leverage	
• DAR	Baik
• DER	Baik
Likuiditas	
• CR	Liquid
Manfaat Sosial	Rendah
Manfaat Finansial	Rendah
Kesimpulan	Dipertimbangkan

Berdasarkan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa PD. Pertambangan termasuk dalam kriteria perusahaan yang cukup

sehat, hal tersebut dapat dilihat pada analisis rasio keuangan yang semua tergolong dalam kategori sedang.

**Tabel 2. 22 Proyeksi Penyertaan Modal, Laba Bersih dan Dividen PD Pertambangan**

Tahun	Penyertaan Modal	Laba Bersih	Dividen
2024	260.000.000	33.225.343	14.951.404
2025	260.000.000	51.499.282	23.174.677
2026	260.000.000	79.823.887	35.920.749
2027	260.000.000	123.727.025	55.677.161
2028	260.000.000	191.776.888	86.299.600
Total	1.300.000.000	480.052.425	216.023.591

Berdasarkan Analisis Free Cash Flow pada Keuangan Daerah Kabupaten Banjarnegara, dan trend positif terhadap laba PD Pertambangan, maka rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Banjarnegara untuk melakukan perubahan atau penambahan modal dasar sebesar Rp1.300.000.000.

#### **D. KAJIAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH**

Pengaturan perubahan bentuk Perusahaan Daerah (PD) sebenarnya sudah diamanatkan dalam Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Ketentuan ini kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk

segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

Selanjutnya pengaturan mengenai perubahan bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) saat ini diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP BUMD) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Permendagri 118 Tahun 2018). Perubahan bentuk hukum BUMD dalam Pasal 114 PP BUMD diatur sebagai berikut:

- (1) BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum.
- (2) Perubahan bentuk hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan Restrukturisasi.
- (3) Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. perubahan bentuk hukum perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah; dan
  - b. perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan daerah menjadi perusahaan umum daerah.
- (4) Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan bentuk hukum BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

Lebih lanjut, di dalam Pasal 37 ayat (5) Permendagri 118 Tahun 2018 disebutkan bahwa perubahan bentuk hukum BUMD dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan kajian paling sedikit terhadap:

- a. Kesesuaian bentuk hukum;
- b. Kewajiban; dan
- c. Kekayaan BUMD.

Kemudian di dalam ayat (6) Pasal 37 Permendagri 118 Tahun 2018 disebutkan bahwa kewajiban dan kekayaan sebagaimana

dimaksud pada ayat (5) huruf b dan huruf c, diperhitungkan secara proporsional.

Sesuai Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, dapat dilihat bahwa saat ini badan hukum PD Pertambangan Banjarnegara adalah perusahaan daerah. Dalam hal ini PD Pertambangan Banjarnegara berencana akan melakukan perubahan bentuk hukum. Untuk itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 114 ayat (3) huruf a PP BUMD jo. Pasal 37 Permendagri 118 Tahun 2018 dalam hal akan melakukan perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan perseroan daerah maka akan dilakukan kajian sebagai berikut:

### **1. Kesesuaian Bentuk Hukum**

Pasal 5 ayat (1) PP BUMD disebutkan bahwa perusahaan umum daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sementara itu, Pasal 5 ayat (2) PP BUMD mendefinisikan perusahaan perseroan daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.

Berkaitan dengan tujuan pendirian BUMD di dalam Pasal 7 PP BUMD disebutkan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk:

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

c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Selanjutnya, di dalam Pasal 8 PP BUMD disebutkan tujuan secara khusus pendirian perusahaan umum daerah yaitu diprioritaskan dalam rangka 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. Adapun yang dimaksud dengan penyediaan kemanfaatan umum sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 8 PP BUMD antara lain:

- a. Usaha perintisan berupa barang dan/atau jasa yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat; dan
- b. Usaha penyediaan pelayanan air minum yang lebih efisien jika dibandingkan dengan penyediaan oleh perangkat daerah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa antara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah tentunya masing-masing memiliki karakteristik tersendiri. Bentuk hukum perusahaan umum lebih berorientasi kepada pelayanan umum yang dibentuk pemerintah daerah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah daerah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan bentuk hukum perusahaan perseroan daerah lebih berorientasi kepada mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Sementara itu, maksud dan tujuan didirikannya PD Pertambangan Banjarnegara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perda PD Pertambangan Banjarnegara sebagai berikut:

- a. mengelola dan mendayagunakan potensi sumber daya mineral dan energi;
- b. mampu meningkatkan pendapatan daerah; dan
- c. menciptakan lapangan kerja, dan menunjang pembangunan daerah.

Jika melihat pada maksud dan tujuan PD Pertambangan

Banjarnegara, maka pemilihan bentuk badan hukum perusahaan daerah kurang sesuai. Hal ini dikarenakan PD Pertambangan Banjarnegara lebih berorientasi kepada mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

## **2. Kewajiban**

Di dalam Pasal 18 PP BUMD disebutkan bahwa BUMD harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Pancasila, peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Kegiatan Usaha yang dilaksanakan Perusda Pertambangan Banjarnegara mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, Pasal 8 yang meliputi:

- 1) Explorasi
- 2) Eksploitasi
- 3) Pengelolaan dan Pemurnian
- 4) Pemasaran

Jenis mineral yang ditambang saat ini adalah Pertambangan Mineral bukan logam jenis feldspar di Desa Kalitengah Kecamatan Purwanegara Kabupaten Banjarnegara. Feldspar merupakan bahan baku keramik dan semen. Dimana keramik dan semen tersebut banyak digunakan dalam pembangunan fisik seperti misalnya pembangunan perumahan dan fisik lainnya.

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa PD Pertambangan

Banjarnegara sesuai dengan Pasal 8 Perda pembentukan PD Pertambangan Banjarnegara telah sesuai dengan kewajiban dalam menjalankan usaha seperti yang tertera di dalam ketentuan Pasal 18 PP BUMD.

Kewajiban atau liabilitas adalah sejumlah dana yang dipinjam perusahaan dari pihak kreditur dan perlu dilunasi dalam tenggat waktu yang telah disepakati oleh kedua belah pihak. Bentuk kewajiban yang lazim dimiliki perusahaan adalah utang. Misalnya, perusahaan membeli bahan baku secara kredit, maka dicatat sebagai utang. Maksudnya, perusahaan berjanji akan membayar nominal tersebut pada kemudian hari. Akun utang yang umum dimiliki perusahaan, yaitu utang jangka pendek dan utang jangka panjang. Utang pajak, utang gaji, utang dagang, dan utang bank merupakan beberapa contoh utang jangka pendek. Sementara itu, utang jangka panjang, misalnya obligasi.

**Tabel 2. 23 Liabilitas PD Pertambangan**

Tahun	Liabilitas (Rp)
2020	53.460.536
2021	52,406,893
2022	52.491.243
2023	34.753.712

Sumber: Laporan Keuangan PD Pertambangan

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa dari tahun 2020- 2023 terjadi penurunan nilai liabilitas atau kewajiban yang dimiliki oleh PD Pertambangan.

### **3. Kekayaan PD Pertambangan**

PD Pertambangan sepenuhnya milik Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara dengan prosentase kepemilikan 100%. Pengurus PD tidak memiliki saham pada PD Pertambangan. Pengurus diangkat oleh Bupati/KPM untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan. Sebagaimana disebutkan di dalam Perda PD

Pertambangan dan Perda Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada BUMD disebutkan bahwa modal dasar PD Pertambangan ditetapkan sebesar Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dalam bentuk uang dan/atau barang. akhir tahun 2011 sebesar Rp560.450.000,00 (lima ratus enam puluh juta empat ratus lima puluh ribu rupiah). Pemerintah daerah telah memenuhi kewajiban modal dasar PD Pertambangan.

### 1. Aset

Sumber daya yang dimiliki atau dikendalikan oleh perusahaan untuk diambil manfaatnya pada masa yang akan datang disebut aset. Dengan kata lain, aktiva atau aset adalah hal-hal yang mendatangkan manfaat bagi perusahaan. Sebut saja, gedung, kendaraan, serta uang kas baik yang bersifat tunai maupun cek kontan. Aktiva ini akan bertambah seiring dengan pertumbuhan aset perusahaan dan berlaku sebaliknya.

Selain itu, terdapat nilai penyusutan pada aset-aset yang berbentuk barang seperti mesin. Peralatan produksi atau mesin akan mengalami kerusakan serta penurunan nilai pada waktu tertentu sehingga perlu dihitung penyusutan nilainya. Hal ini dikenal dengan istilah depresiasi. Di samping aset-aset yang bersifat tangible seperti kas, perusahaan pun mungkin mempunyai aset yang sifatnya intangible. Salah satu contoh aset yang tidak berwujud adalah hak cipta.

**Tabel 2. 24 Aset PD Pertambangan**

Tahun	Liabilitas (Rp)
2020	615.824.892
2021	407,376.004
2022	423.574.238
2023	441.047.243

Sumber: Laporan Keuangan PD Pertambangan

Tabel di atas menunjukkan pergerakan aset yang dimiliki oleh PD Pertambangan Banjarnegara. Berdasarkan tabel tersebut, dapat diketahui bahwa terjadi penurunan aset dari tahun 2020 hingga tahun 2021, namun terjadi peningkatan kembali pada tahun 2022 dan 2023.

## 2. Ekuitas

Di dalam aset perusahaan biasanya terdapat bagian yang dimiliki oleh pemegang saham atau pihak ketiga, inilah yang disebut dengan ekuitas. Bagian ini masuk ke dalam rumus persamaan dasar akuntansi. Pemilik mungkin saja meningkatkan hak kepemilikannya dengan menginvestasikan dana ke perusahaan. Sebaliknya, ekuitas bisa berkurang bila pemilik menarik dana dari perusahaan atau mengambil prive. Tidak hanya itu, pendapatan pun dapat meningkatkan ekuitas. Di sisi lain, ekuitas juga akan menurun karena biaya-biaya. Seperti komponen lainnya, ada beberapa akun yang umum untuk ekuitas, seperti modal pemilik, prive atau penarikan pemilik, laba ditahan, saham biasa, serta modal disetor.

**Tabel 2. 25 Ekuitas PD Pertambangan**

Tahun	Liabilitas (Rp)
2020	562.364.356
2021	354,969,111
2022	371.082.995
2023	406.293.531

Sumber: Laporan Keuangan PD Pertambangan

Tabel di atas menunjukkan ekuitas PD Pertambangan dari tahun 2020-2023. Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa terjadi penurunan ekuitas dari tahun 2020-2021, namun pada tahun 2022 terjadi peningkatan yang cukup signifikan yaitu sebesar Rp406.293.531,-

## 3. Laba/rugi

Laporan laba rugi adalah bagian dari laporan keuangan suatu perusahaan yang dihasilkan pada suatu periode akuntansi yang menjabarkan unsur-unsur pendapatan dan beban perusahaan sehingga menghasilkan suatu laba atau rugi bersih. Laporan laba rugi bisa dibuat

dalam periode satu bulan, satu tahun, atau berdasarkan konsep perbandingan (*matching concept*) yang disebut juga konsep pengaitan atau pepadanan, antara pendapatan dan beban yang terkait. Laporan ini masuk ke dalam empat laporan keuangan utama perusahaan dan sebagai penghubung antara dua laporan neraca.

**Tabel 2. 26 Laba/Rugi PD Pertambangan**

Tahun	Liabilitas (Rp)
2020	6.705.456
2021	(207,395,243)
2022	16.113.885
2023	16.440.974

Sumber: Laporan Keuangan PD Pertambangan

Tabel di atas menunjukkan Laba atau Rugi PD Pertambangan Banjarnegara dari tahun 2020-2023. Berdasarkan gambar di atas, dapat diketahui bahwa dari tahun 2020-2021 terjadi kerugian. Namun pada tahun 2022-2023 terjadi peningkatan laba.

#### **4. Implikasi Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah**

Di dalam Pasal 114 ayat (4) PP BUMD jo. Pasal 35 ayat (4) Permendagri 118 Tahun 2018 disebutkan bahwa perubahan bentuk hukum BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Untuk itu, dalam hal Perusda Pertambangan akan melakukan perubahan bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan daerah, maka harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Selanjutnya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (2) PP BUMD bahwa Peraturan Daerah 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, yang akan diuraikan sebagai berikut:

##### **a. Nama dan tempat kedudukan**

Berkaitan dengan nama perusahaan perseroan daerah, ditentukan dalam Pasal 14 PP BUMD beserta penjelasannya sebagai berikut:

- 1) Perusahaan perseroan daerah harus menggunakan nama yang:
  - a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan perusahaan umum Daerah lain;
  - b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan;
  - c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga Pemerintah Pusat, dan lembaga Pemerintah Daerah;
  - d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dari yang bersangkutan;
  - e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan perusahaan perseroan Daerah saja tanpa nama diri;
  - f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
  - g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata;
  - h. tidak mengandung bahasa asing; atau
  - i. sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
- 2) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan daerah dilakukan secara lengkap, didahului dengan perkataan perusahaan perseroan daerah diikuti dengan nama perusahaan.

Ketentuan mengenai penulisan BUMD perusahaan perseroan daerah untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh perusahaan perseroan daerah XYZ.
- 3) Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroda) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan.

Ketentuan mengenai penulisan nama BUMD perusahaan perseroan

daerah untuk membedakan dengan perusahaan swasta. Sebagai contoh: PT XYZ (Perseroan).

Sementara itu, berkaitan dengan tempat kedudukan perusahaan perseroan daerah ditentukan dalam Pasal 15 PP BUMD sebagai berikut: Perusahaan perseroan daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah.

Tempat kedudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan kantor pusat perusahaan perseroan daerah.

### **b. Maksud, tujuan dan kegiatan usaha**

Berkaitan dengan maksud, tujuan dan kegiatan usaha ditentukan dalam Pasal 18 PP BUMD yang menyebutkan bahwa BUMD harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan Pancasila, peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan. Pasal 7 PP BUMD menyebutkan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk:

- 1) Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- 2) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- 3) Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dalam hal ini kegiatan usaha PD Pertambangan termasuk dalam bidang pertambangan, sehingga berlaku ketentuan mengenai maksud, tujuan dan kegiatan usaha perbankan sebagaimana diatur dalam UU BUMD.

### **c. Besarnya modal dasar**

Berkaitan dengan sumber modal BUMD, di dalam Pasal 19 PP BUMD berikut penjelasannya disebutkan:

- 1) Sumber modal BUMD terdiri atas:
  - a. penyertaan modal Daerah;

- b. pinjaman;
  - c. hibah; dan
  - d. sumber modal lainnya.
- 2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari:
- a. APBD; dan/atau
  - b. konversi dari pinjaman.
- 3) Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat bersumber dari:
- a. Daerah;
  - b. BUMD lainnya; dan/atau
  - c. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat bersumber dari:
- a. Pemerintah Pusat;
  - b. Daerah;
  - c. BUMD lainnya; dan/atau
  - d. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi:
- a. kapitalisasi cadangan;
  - b. keuntungan revaluasi aset; dan
  - c. agio saham.

Kemudian di dalam Pasal 22 ayat (4) PP BUMD disebutkan bahwa penyertaan modal daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja di dalam BAB III bagian kesatu mengenai

Modal, disebutkan bahwa:

#### Pasal 31

- (1) Modal dasar Perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham.  
Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menutup kemungkinan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal mengatur modal Perseroan terdiri atas saham tanpa nilai nominal.

#### Pasal 32

- (1) Perseroan wajib memiliki modal dasar Perseroan.
- (2) Besarnya modal dasar Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan keputusan pendirian Perseroan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai modal dasar Perseroan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 33

- (1) Paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) dari modal dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 harus ditempatkan dan disetor penuh.
- (2) Modal ditempatkan dan disetor penuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah
- (3) Pengeluaran saham lebih lanjut yang dilakukan setiap kali untuk menambah modal yang ditempatkan harus disetor penuh.

Saat ini, modal dasar PD Pertambangan sebesar Rp.500.000.000.,- (lima ratus juta rupiah), dan sampai dengan akhir tahun 2011 sebesar Rp560.450.000,00 (lima ratus enam puluh juta empat ratus lima puluh ribu rupiah). Untuk itu berkaitan dengan modal dasar dan modal disetor harus telah sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (1) UU PT

Selanjutnya, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) PP BUMD menyebutkan bahwa perusahaan perseroan daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Ini berarti terbuka kemungkinan bagi pihak lain.

Untuk memiliki saham perusahaan perseroan daerah, asalkan paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham perusahaan perseroan daerah dimiliki oleh satu daerah. Selain dari pada itu, berdasarkan definisi perusahaan perseroan daerah tersebut dapat dilihat bahwa daerah dapat memiliki keseluruhan saham dalam perusahaan perseroan daerah. Hal ini tentunya bersinggungan dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Di dalam Pasal 7 UU PT mengatur mengenai pengecualian terhadap kewajiban pendirian PT yang harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ketentuan di dalam Pasal 7 Undang-Undang PT tersebut menyebutkan: ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
- b. Persero yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal.

Lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 7 huruf a UU PT tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara. Dari ketentuan dan penjelasan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas tersebut dapat dibaca dengan jelas bahwa pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a hanya dimaksudkan kepada BUMN saja, bukan kepada BUMD seperti yang disebutkan di dalam UU Pemda dan PP BUMD tersebut.

Dari penjabaran tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa perusahaan perseroan daerah sebagai salah satu bentuk hukum dari BUMD yang ditentukan dalam UU Pemda dan PP BUMD, berdasarkan Pasal 7 huruf a UU PT berikut dengan penjelasannya tidak dapat memiliki saham untuk seluruhnya dalam perusahaan perseroan daerah, akan

tetapi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah.

#### **d. Organ**

Pasal 29 ayat (1) PP BUMD menyebutkan bahwa pengelolaan BUMD dilakukan oleh organ BUMD. Adapun organ perusahaan perseroan daerah terdiri atas:

1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);

Rapat Umum Pemegang Saham adalah organ perusahaan perseroan daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Komisaris. Kepala daerah mewakili daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan daerah di dalam RUPS. Kepala daerah dapat memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat pemerintah daerah. Kepala daerah tidak bertanggungjawab atas kerugian perusahaan perseroan daerah apabila dapat membuktikan tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung, tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perusahaan perseroan daerah, dan/atau tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan perusahaan perseroan daerah secara melawan hukum.

2) Komisaris; dan

Komisaris adalah organ perusahaan perseroan daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengelolaan perusahaan perseroan daerah. Anggota komisaris dapat terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun yang dimaksud dengan unsur independen adalah anggota komisaris yang tidak ada hubungan keluarga atau hubungan bisnis dengan direksi maupun pemegang saham. Sedangkan unsur lainnya dapat terdiri atas pejabat pemerintah

pusat dan pejabat pemerintah daerah yang tidak bertugas melaksanakan pelayanan publik. Pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah diprioritaskan dalam rangka evaluasi, pembinaan dan pengawasan BUMD. Anggota komisaris diangkat oleh RUPS.

Proses pemilihan anggota komisaris dilakukan melalui seleksi. Seleksi sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kalayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Lembaga profesional tersebut adalah lembaga pemerintah atau swasta yang berkompeten dibidangnya. Anggota komisaris diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

### 3) Direksi.

Direksi adalah organ perusahaan perseroan daerah yang bertanggung jawab atas pengurusan perusahaan perseroan daerah untuk kepentingan dan tujuan perusahaan perseroan daerah serta mewakili perusahaan perseroan daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Direksi melakukan pengurusan terhadap BUMD. Pengurusan dalam hal ini adalah kegiatan yang dilakukan oleh direksi dalam upaya mencapai maksud dan tujuan BUMD. Direksi pada perusahaan perseroan daerah diangkat oleh RUPS.

Proses pemilihan anggota direksi dilakukan melalui seleksi. Seleksi sekurang-kurangnya meliputi tahapan uji kalayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Anggota direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan dalam hal anggota direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.

#### e. Penggunaan Laba

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara alokasi laba setelah dikurangi pajak adalah sebagai berikut:

- 1) pembangunan daerah/APBD 55% (Lima Puluh Lima persen);
- 2) cadangan Umum 15% (lima Belas Persen);
- 3) cadangan tujuan 15% (lima belas persen);
- 4) kesejahteraan pegawai 7,5% (tujuh koma lima persen);
- 5) jasa produksi pegawai 7,5% (tujuh koma lima persen).

#### E. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR

Tugas utama hukum adalah rekayasa sosial. Hukum tidak saja dibentuk berdasarkan kepentingan masyarakat tetapi juga harus ditegakkan sedemikian rupa oleh para yuris sebagai upaya sosial kontrol dalam arti luas yang pelaksanaannya diorientasikan kepada perubahan- perubahan yang dikehendaki. Dalam aliran *Sociological Jurisprudence* menunjukkan adanya kompromi yang cermat antara hokum tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi terciptanya kepastian hukum (*positivism law*) dan *living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum. Dengan demikian maka fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan yang ada dalam masyarakat. Menurut Roscoe Pound ada tiga kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu *public interest*, *individual interest*, dan *interest of personality*.

Mengacu pada uraian tersebut, maka sangat jelas bahwa peraturan tertulis berupa peraturan perundang-undangan memegang peran penting dalam melindungi kepentingan masyarakat, sehingga ketika hukum tertulis tersebut dibentuk akan berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Demikian pula halnya dengan perubahan kebijakan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara. Peraturan Daerah merupakan dasar hukum untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dua sumber yaitu otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah dibidang otonomi adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari kewenangan atribusi yakni kewenangan yang bersumber dari UU, sementara Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi. Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara akan menyusun Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Peraturan Daerah tersebut merupakan salah satu produk hukum yang merupakan wujud kepedulian pemerintah terhadap keberlangsungan usaha masyarakat di bidang perekonomian. Salah satu kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengefektifkan hukum, adalah dengan mengadakan penyuluhan hukum secara teratur. Penyuluhan tersebut bertujuan agar masyarakat dapat memahami hukum yang menjadi salah satu pedoman bagi pergaulan hidup yang damai. Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas penegak hukum itu ditentukan oleh beberapa faktor. Faktor-faktor itu antara lain adalah faktor peraturannya, sering terjadi ketidakcocokan atau ketidakserasian antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Faktor lainnya yaitu sarana/prasarana yang diharapkan dapat mendukung dari pelaksanaan hukum itu sendiri. Faktor yang terakhir adalah kesadaran hukum dari masyarakat itu sendiri. Ketiga

faktor tersebut menjadi pertimbangan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, sehingga diharapkan setelah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dapat berlaku efektif.

Adapun implikasi yang dapat diperoleh dari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, antara lain:

1. Untuk menjamin keefektifan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, diperlukannya peran aktif dari beberapa elemen, baik itu dari penegak hukum, pemerintah daerah dan masyarakat yang meliputi tokoh-tokoh masyarakat, pemuda, agama.
2. Diberlakukannya sanksi yang tegas, berat dan denda yang tinggi sesuai dengan sanksi-sanksi yang tertuang di Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, sehingga akan timbulnya efek jera bagi pengusaha yang tidak mengikuti aturan dan melanggar perizinan yang diharuskan dan keresahan di masyarakat dapat diminimalisir.
3. Diharapkan dapat mengatur tata kelola Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Dengan adanya aturan tersebut, Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara menjadi Perusahaan

Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, dapat bermanfaat bagi keseimbangan masyarakat dan lingkungan.

Adapun kaitannya dengan dampaknya terhadap aspek beban keuangan Negara, maka pembiayaan terhadap Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Namun dengan adanya beban keuangan ini, diharapkan dapat memberikan hasil timbal balik pula bagi keuangan daerah, yaitu dengan diberikannya kebijakan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara, maka dapat meningkatkan perekonomian masyarakat serta menjadi pemicu gairah dunia usaha yang akan berdampak pada peningkatan Pendapatan Daerah bagi Kabupaten Banjarnegara.

Implikasi sistem baru yang akan diatur dalam PERDA Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara akan memperluas program-program pengentasan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan kehidupan masyarakat berkelanjutan yang berorientasi 5P. Diharapkan melalui peran serta sektor swasta dalam pembangunan daerah akan mampu menghasilkan daya dorong yang kuat dan efektif dalam mengatasi masalah-masalah pembangunan di daerah. Bagi perusahaan terbitnya PERDA Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara diharapkan mampu menguatkan komitmen perusahaan untuk mampu berkembang dan berdaya saing dalam jangka Panjang. Untuk menerapkan praktek bisnis yang bertanggung jawab (*Responsible Business Practices*) dimana perusahaan didorong untuk focus pada kinerja etis dan bertanggung jawab secara sosial atas eksistensinya. Perusahaan harus memperlakukan para pemangku kepentingannya

secara adil dan bertanggung jawab, mematuhi UU, dan peraturan.

Sehingga dengan demikian maka Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Kabupaten Banjarnegara diharapkan akan mampu berlaku sebagai (1) instrumen kebijakan daerah dalam meningkatkan efektivitas peran sektor BUMD dalam pembangunan daerah, (2) instrumen kebijakan daerah dalam peningkatan daya saing sektor BUMD dalam menghadapi tuntutan pembangunan berkelanjutan.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan), haruslah memperhatikan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Suatu peraturan perundang-undangan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yang berupa UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Daerah (Perda) dikeluarkan dan ditetapkan berdasarkan berbagai pertimbangan, perhitungan, dan kajian luas yang sangat signifikan. Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum bersifat mengatur dan mengikat setiap bagian yang ada dalam peraturan perundangan tersebut.

Dalam dunia hukum, istilah peraturan perundang-undangan mempunyai pengertian sendiri, apabila istilah merupakan terjemahan dari kata *wetgeving* atau *wettelijke regelingen*, maka menurut A. Hamid, S.A. (1982) yang mengutip dari Kamus Hukum Fockema Andreae, kata *wetgeving* diartikan: Perbuatan membentuk peraturan-peraturan Negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan; dan Keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Sedangkan kata *wettelijke regeling* diartikan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan.

Prinsip sinkronisasi dan harmonisasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, dimaksudkan untuk mencapai ketertiban hukum, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Hal ini dimaksudkan untuk melihat konsistensinya secara hierarkis sesuai dengan beberapa asas/prinsip hukum sebagai berikut:

- A. *Lex superior derogat legi inferior*, adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang tinggi (*lex superior*) mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*). Asas ini biasanya sebagai asas hierarki.

- B. *Lex specialis derogat legi generali*, adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).
- C. *Lex posterior derogat legi priori*, adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru (*lex posterior*) mengesampingkan hukum yang lama (*lex priori*).
- D. Asas Legalitas, adalah suatu jaminan dasar bagi kebebasan individu *dengan* memberi batas aktivitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas. Jadi berdasarkan asas ini, tidak satu perbuatan boleh dianggap melanggar hukum oleh hakim jika belum dinyatakan secara jelas oleh suatu hukum pidana dan selama perbuatan itu belum dilakukan.

Selanjutnya, bab ini akan memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait, baik harmonisasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan daerah, yang akan dibentuk.

Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek evaluasi dan analisis berkenaan dengan pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah

Pertambangan Kabupaten Banjarnegara terdiri dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar yuridis formil dan dasar yuridis materiil, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan perundang-undangan yang sederajat, masing-masing selanjutnya akan diuraikan sebagai berikut:

#### **A. UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) merupakan sumber hukum tertinggi dan bersifat fundamental karena merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Substansi UUD Tahun 1945 mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengatur dan pengendali terhadap penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan negara, sekaligus sebagai sarana rakyat dalam melaksanakan hak dan kewajibannya menuju cita-cita kolektif bangsa. Cita-cita kolektif itu tertuang dalam bentuk kemerdekaan rakyat Indonesia dan tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia dalam alinea ketiga dan keempat UUD Tahun 1945.

Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Konsekuensi logis Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional adalah membentuk pemerintah daerah provinsi

dan pemerintah daerah kabupaten/kota dengan tetap merupakan satu kesatuan dengan pemerintah nasional. Hal ini juga merupakan perwujudan dari Pasal 1 jo Pasal 18 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan UU.

Alenia ke IV Pembukaan UUD Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan nasional bertujuan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik secara material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tertib, dan dinamis dalam lingkungan yang merdeka, bersahabat, dan damai. Pembangunan nasional yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa yang diselenggarakan bersama oleh masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah. Masyarakat menjadi pelaku utama pembangunan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana dan iklim yang menunjang.

Selanjutnya Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan-peraturan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa: Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan

lainnya. Peraturan daerah diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Peraturan daerah sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari pengelolaan keuangan daerah itu sendiri. Ketentuan Bab VIII UUD Tahun 1945 tentang Hal Keuangan khususnya dalam Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, dan Pasal 23C menjelaskan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan UU, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan UU serta hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan UU. Hal ini menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerah yang bersumber pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) oleh Pemerintah Daerah yang menjadi bagian tidak terpisahkan dengan pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) oleh Pemerintah Pusat.

Dalam menjalankan demokrasi ekonomi sebagaimana tertuang di dalam Pasal 33 Ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, telah menggariskan secara tegas bahwa paham ekonomi yang harus dijalankan adalah paham yang didasarkan pada asas kebersamaan dan asas kekeluargaan. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Berdasarkan paham tersebut maka kepentingan masyarakat haruslah menjadi tumpuan utama. Selain didasarkan pada paham kebersamaan dan kekeluargaan, roda perekonomian juga harus sesuai dengan tujuan akhir dibentuknya negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945.

Kesejahteraan rakyat adalah tujuan dari setiap pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, maka arah perkembangan suatu negara/daerah dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu, yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya. Sebuah negara dimana di dalamnya ada pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menjadi regulator, memiliki peran sangat mendasar dalam menentukan arah pembangunan pemerintahan. Hal ini dilakukan khususnya untuk menghindari adanya celah bagi pihak lain atau bahkan aktor dalam pemerintahan itu sendiri untuk masuk dan menyalahgunakan peran yang dimilikinya. Bila hal ini terjadi, maka secara politik pemerintahan akan lemah karena intervensi kekuatan politik di luar dirinya yang melemahkan posisi pemerintahan dengan munculnya kekuatan lain di luar dirinya dan secara ekonomi kekuatan modal luar menggerogoti

sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh suatu negara/daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas maka pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara merupakan salah satu elemen keberhasilan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah dan perlu diberi pengaturan berdasarkan asas kepentingan nasional, kepastian hukum, adil dan sehat, keamanan berusaha, akuntabel dan transparan, kemandirian, kemitraan, kemanfaatan, kesederhanaan, kebersamaan, dan berwawasan lingkungan dengan memperhatikan potensi daerah dengan mengacu pada aturan pokok yang ditetapkan dalam UUD Tahun 1945.

**B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42) sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang Dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2757);**

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Tengah ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad Tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Djawa Tengah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950, Kabupaten Cilacap merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan Pasal 1 angka 5.

Untuk itu, Undang-Undang ini merupakan dasar bagi Kabupaten Cilacap untuk menjalankan urusan pemerintahan berskala daerah berdasarkan kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain.

**C. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.**

Dalam regulasi ini, pemerintah daerah memiliki keterlibatan dalam rekomendasi teknis untuk wilayah pertambangan dan pengawasan pelaksanaan izin usaha pertambangan, meskipun kewenangan izin utama dikelola oleh pemerintah pusat. UU ini memungkinkan pemerintah daerah untuk berpartisipasi dalam pengelolaan tambang melalui mekanisme BUMD dengan izin dan pengawasan dari pemerintah pusat.

**D. UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059), sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);**

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah. Penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

UU ini mewajibkan Pemerintah dan pemerintah daerah untuk membuat kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Dengan perkataan lain, hasil KLHS harus dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi.

Ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan kualitas hidup dan mengubah gaya hidup manusia. Pemakaian produk berbasis kimia telah meningkatkan produksi limbah bahan berbahaya dan beracun. Hal itu menuntut dikembangkannya sistem pembuangan yang aman dengan risiko yang kecil bagi lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain. Di samping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat, industrialisasi juga menimbulkan dampak, antara lain, dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam

lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain.

Dengan menyadari hal tersebut, bahan berbahaya dan beracun beserta limbahnya perlu dilindungi dan dikelola dengan baik. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus bebas dari buangan limbah bahan berbahaya dan beracun dari luar wilayah Indonesia. Menyadari potensi dampak negatif yang ditimbulkan sebagai konsekuensi dari pembangunan, terus dikembangkan upaya pengendalian dampak secara dini. Analisis mengenai dampak lingkungan (amdal) adalah salah satu perangkat preemtif pengelolaan lingkungan hidup yang terus diperkuat melalui peningkatan akuntabilitas dalam pelaksanaan penyusunan amdal dengan mempersyaratkan lisensi bagi penilai amdal dan diterapkannya sertifikasi bagi penyusun dokumen amdal, serta dengan memperjelas sanksi hukum bagi pelanggar di bidang amdal. Amdal juga menjadi salah satu persyaratan utama dalam memperoleh izin lingkungan yang mutlak dimiliki sebelum diperoleh izin usaha.

Upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lain.

UU ini juga mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian

sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi kehidupan generasi masa kini dan masa depan.

**E. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);**

Digunakannya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) merupakan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Hal ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan

Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara sampai dengan sitematikanya diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya UU. Para ahli biasa membedakan antara UU dalam arti materiel (*wet ini materiele zin*) dan UU dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian UU dalam arti materiel itu menyangkut Undang- Undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan UU dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu UU dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari sisi praktis tidak jarang terjadi dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 14 menjelaskan tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelas telah mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah yaitu: “materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Pasal 63 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal itu berarti ketentuan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mendasarkan pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten sesuai Pasal 56 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dimaknai bahwa:

1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dapat berasal dari DPRD Kabupaten atau Bupati.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasa atau keterangan dan/atau naskah akademik.
3. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten;
  - b. pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten; atau
  - c. perubahan Peraturan Daerah Kabupaten yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Selanjutnya, di dalam lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan angka 237 disebutkan bahwa: Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:
    - a. sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah;
    - b. materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau

c. esensinya berubah,

Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.

Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara ini mengubah sebagian besar (lebih dari 50%) materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Pasar. Perubahan materi muatan ini diantaranya dikarenakan adanya perkembangan kondisi peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga peraturan daerah tersebut juga harus perlu untuk disesuaikan. Untuk itu, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara disertai dengan naskah akademik. Penyusunan naskah akademik dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik yang tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**F. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);**

Di dalam UU tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2, dan 6 disebutkan bahwa: Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Di dalam Pasal 11 UU ini menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintah wajib

dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Selanjutnya di dalam Pasal 12 UU ini mengatur mengenai:

- (1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. Pendidikan;
  - b. Kesehatan;
  - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - f. Sosial.
- (2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. Tenaga kerja;
  - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. Pangan;
  - d. Pertahanan;
  - e. Lingkungan hidup;
  - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
  - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. Perhubungan;
  - j. Komunikasi dan informatika;
  - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. Penanaman modal;
  - m. Kepemudaan dan olahraga;

- n. Statistik;
  - o. Persandian;
  - p. Kebudayaan;
  - q. Perpustakaan; dan
  - r. Kearsipan.
- (3) Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan;
  - b. Pariwisata;
  - c. Pertanian;
  - d. Kehutanan;
  - e. Energi dan sumber daya mineral;
  - f. Perdagangan;
  - g. Perindustrian; dan
  - h. Transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Lampiran huruf DD UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor

11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pada angka 1 huruf a menyebutkan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam sub urusan perizinan dan pendaftaran perusahaan adalah penerbitan izin pengelolaan pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan izin usaha toko swalayan.

Di dalam UU tentang Pemerintahan Daerah juga diatur mengenai Peraturan Daerah. Di dalam Pasal 236, Pasal 237 dan Pasal 238 UU tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan Daerah memuat materi muatan: penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan local sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan republik Indonesia.

Penyusunan Peraturan Daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah tersebut dilakukan secara efektif dan efisien. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakkan/pelaksanaan Peraturan Daerah seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak lima puluh juta rupiah.

Peraturan Daerah dapat memuat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain sanksi sebagaimana tersebut di atas, Peraturan Daerah dapat memuat ancaman sanksi yang berisifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif tersebut berupa: teguran lisan, teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif, dan/atau sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Kepala Daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan daerah sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Peraturan daerah yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas- batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Peraturan daerah yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan Perundang-undangan. Disamping itu Peraturan daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang- undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah.

Daerah melaksanakan otonomi daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Peraturan daerah ada di tangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Peraturan Daerah. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Peraturan

daerah Propinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk membatalkan Peraturan daerah Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Peraturan daerah, maka Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Peraturan daerah, setiap Peraturan daerah yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor registrasi terlebih dahulu. Peraturan Daerah Provinsi harus mendapatkan nomor register dari kementerian, sedangkan Peraturan daerah Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Peraturan daerah yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Peraturan daerah secara Nasional.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara dalam menyusun pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara perlu memperhatikan ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (berikut perubahannya).

**G. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2012, Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 5305).**

Peraturan ini mewajibkan perusahaan untuk memiliki program tanggung jawab sosial dan lingkungan, dan memenuhi persyaratan tertentu dalam melaksanakan program tersebut termasuk melakukan pengelolaan lingkungan, pengelolaan sumber daya manusia, dan pengelolaan masyarakat sekitar perusahaan. Pasal ini juga menekankan bahwa pengelolaan tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip keberlanjutan dan tanggung jawab sosial. Selain itu, pasal tersebut juga menyebutkan bahwa perusahaan harus menyusun program dan kegiatan tanggung jawab sosial dan lingkungan yang terintegrasi dengan kegiatan bisnisnya. Setiap PT wajib menetapkan program tanggung jawab sosial dan lingkungan (TJSL) yang disusun dengan berpedoman pada prinsip-prinsip keberlanjutan. Program TJSL tersebut harus disusun secara terpadu dan berkelanjutan dengan memperhatikan dampak sosial dan lingkungan dari kegiatan perusahaan. Secara lebih terperinci juga ditetapkan kewajiban bahwa Perseroan terbatas harus memperhatikan hak asasi manusia dan kesejahteraan masyarakat dalam operasinya; wajib membuat laporan tentang tanggung jawab sosial dan lingkungan secara berkala.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa PP 47 Tahun 2012 mengatur tentang kewajiban perusahaan untuk melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan yang meliputi pengelolaan lingkungan dan sumber daya manusia, serta keterlibatan masyarakat sekitar perusahaan. Dalam hal ini, PP 47 Tahun 2012 menjadi acuan bagi perusahaan dalam melaksanakan Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara

Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara dengan baik.

#### Pasal 2

Setiap Perseroan selaku subjek hukum mempunyai tanggung jawab sosial dan lingkungan.

#### Pasal 3

- (1) Tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 menjadi kewajiban bagi Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam berdasarkan UU.
- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan baik di dalam maupun di luar lingkungan Perseroan.

#### Pasal 4

- (1) Tanggung jawab sosial dan lingkungan dilaksanakan oleh Direksi berdasarkan rencana kerja tahunan Perseroan setelah mendapat persetujuan Dewan Komisaris atau RUPS sesuai dengan anggaran dasar Perseroan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
- (2) Rencana kerja tahunan Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat rencana kegiatan dan anggaran yang dibutuhkan untuk pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan.

#### Pasal 5

- (1) Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam, dalam menyusun dan menetapkan rencana kegiatan dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) harus memperhatikan kepatutan dan kewajaran.

- (2) Realisasi anggaran untuk pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan yang dilaksanakan oleh Perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperhitungkan sebagai biaya Perseroan.

#### Pasal 6

Pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan dimuat dalam laporan tahunan Perseroan dan diperTanggung Jawabkan kepada RUPS.

#### Pasal 7

Perseroan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 yang tidak melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 8

- (1) Tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 tidak menghalangi Perseroan berperan serta melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.
- (2) Perseroan yang telah berperan serta melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan penghargaan oleh instansi yang berwenang.

### **H. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah**

PP ini memberikan panduan yang lebih terperinci mengenai pendirian, pengelolaan, dan pembubaran BUMD. Berdasarkan PP ini, BUMD dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Khusus untuk sektor pertambangan, BUMD dapat mendirikan atau berkolaborasi dengan perusahaan lain dalam usaha pertambangan setelah memperoleh izin dari pemerintah pusat.

Pasal 114

- (1) BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum.
- (2) Perubahan bentuk hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan Restrukturisasi.
- (3) Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. perubahan bentuk hukum perusahaan umum Daerah menjadi perusahaan perseroan Daerah; dan
  - b. perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan Daerah menjadi perusahaan umum Daerah.
- (4) Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan bentuk hukum BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

**I. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2021, Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 6634).**

Peraturan ini mengatur tentang pengelolaan dampak lingkungan hidup dari aktivitas bisnis, termasuk tentang penilaian dampak lingkungan, perencanaan dan pengelolaan lingkungan, dan pemantauan dampak lingkungan. Perusahaan perlu memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan ini untuk memastikan bahwa aktivitas bisnis mereka tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan.

Dalam hal ini, perusahaan harus menunjukkan komitmen dan tanggung jawab sosial lingkungan dengan mengikuti prosedur analisis dampak lingkungan yang ditetapkan dalam peraturan ini. Proses analisis dampak lingkungan ini bertujuan untuk mengetahui dampak

dari kegiatan perusahaan terhadap lingkungan hidup dan memberikan rekomendasi untuk meminimalkan dampak tersebut.

Selain itu, peraturan ini juga mewajibkan perusahaan untuk melaksanakan tindakan pengelolaan lingkungan hidup yang tepat dan mematuhi standar kualitas lingkungan hidup yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan harus mempertimbangkan dampak lingkungan dari kegiatan mereka dan bertanggung jawab dalam mengelola dampak tersebut.

Dalam konteks TJSLP, perusahaan yang mematuhi peraturan ini menunjukkan komitmen mereka untuk bertanggung jawab secara sosial dan lingkungan dengan meminimalkan dampak negatif kegiatan bisnis terhadap lingkungan hidup dan masyarakat sekitarnya. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa PPLH dan TJSLP saling terkait dan harus dijalankan secara bersama-sama untuk memastikan keberlanjutan lingkungan dan masyarakat yang lebih baik di masa depan.

**J. Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.**

Pasal 35

- (1) Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.
- (2) BUMD berbentuk perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.
- (3) Bentuk BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat dilakukan perubahan yang terdiri atas:
  - a. perubahan bentuk hukum perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah; dan
  - b. perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan daerah menjadi perusahaan umum daerah.

- (4) Perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Perda.
- (5) Perubahan bentuk hukum BUMD dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan kajian paling sedikit terhadap:
  - a. kesesuaian bentuk hukum;
  - b. kewajiban; dan
  - c. kekayaan BUMD.
- (6) Kewajiban dan kekayaan sebagaimana dimaksud pada ayat 5 huruf b dan huruf c, diperhitungkan secara proporsional.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan UU Dasar 1945. Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, diantaranya tertuang dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundang-undangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

## **A. LANDASAN FILOSOFIS**

Pembangunan pada hakikatnya adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, dan berkeadilan dengan berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Tujuan nasional tersebut merupakan amanat dari Sila Kelima Pancasila dan alinea keempat Pembukaan UUD Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sesungguhnya nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD Tahun 1945 tersebut telah memberikan landasan pembangunan yang ideal dan rumusan konsep demokrasi dalam pembangunan sesuai lingkungan sosial dan budaya Indonesia. Setiap tindakan penyelenggaraan negara dalam pembangunan nasional harus didasarkan pada falsafah dan konstitusi Negara dengan tujuan untuk membangun demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (4) UUD Tahun 1945.

Selanjutnya, upaya untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut merupakan suatu tantangan besar. Indonesia dibentuk berdasarkan keragaman karakteristik yaitu kondisi geografis, jumlah penduduk, potensi sumber daya dan adat istiadat serta taraf hidup. Hal ini yang mengharuskan Indonesia untuk memiliki strategi pendekatan pembangunan di setiap daerah yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristiknya. Untuk itu, UUD Tahun 1945, Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan UU. Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya bahwa untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yang merata dan berkeadilan, negara berusaha untuk hadir dan memastikan rakyatnya memperoleh hak dan kewajiban yang sama serta dapat mengantisipasi kendala pembangunan di daerah melalui penerapan sistem pemerintahan daerah yang otonom. Berdasarkan dari pemikiran di atas, pembangunan suatu bangsa tidak bisa lepas dari pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan itu harus memberikan kesempatan dan ruang gerak bagi upaya pengembangan demokratisasi dan kinerja pemerintah daerah (Pemda) untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang telah diterapkan, hendaknya memberi peluang bagi perubahan paradigm pembangunan yang semula lebih mengedepankan pencapaian pertumbuhan menjadi pemerataan dengan prinsip mengutamakan keadilan dan perimbangan. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan Tanggung Jawab untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat luas. Dengan semangat perubahan paradigm tersebut, Pemda diharapkan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Kemandirian dalam mengelola kepentingan daerahnya sendiri menuntut Pemda untuk mampu melakukan eksplorasi terhadap potensi-potensi ekonomi dan sumber daya unggulan yang ada di daerah. Hal ini diharapkan dapat membuat daerah lebih maju, progresif dan kreatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menyelenggarakan pemerintahan daerahnya.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah proses legislasi daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka mengakomodir segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kemandirian daerah dalam kerangka otonomi. dengan demikian produk hukum yang lahir sejatinya merupakan bentuk konsensus yang mengikat warga negara

secara lokalistik. Pada konteks ini perlu dipahami bahwa hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sambil dijalankan. Kesadaran adalah tujuannya, kesadaran adalah kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang tidak jauh atau 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.

Dalam konteks menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (*civil society*) sebagaimana diutarakan oleh Ibnu Tricahyo bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga atau rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada warga atau 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) (Ibnu Tricahyo, 2005). Indonesia sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup Pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula berlandaskan Pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan adalah keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan. Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dapatlah kita pandang sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha pencapaian tujuan bangsa dengan peraturan perundang-undangan dengan catatan harus benar-benar suatu peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak masyarakat (*civil society*). Dalam lingkup daerah, UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Pemberian otonomi seluas-luasnya tersebut semata-mata digunakan untuk mengembangkan potensi daerah dan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimaksud tersebut di beberapa daerah adalah berbeda sehingga untuk pengembangannya pun berbeda pula antar daerah. Pengembangan potensi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat salah satunya bias dicapai dengan pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah tersebut penting kiranya yang digunakan sebagai instrumen ataupun pedoman pelaksanaan pembangunan serta kebijakan daerah. Selain sebagai acuan pembangunan daerah tersebut, peraturan daerah diperlukan sebagai landasan hukum bagi pengambilan suatu kebijakan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Untuk menjalankan otonomi maka pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan instrumen

yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu, secara substansi penyusunan dan penetapan kebijakan di daerah hendaknya pemerintah daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Secara filosofis, pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara merupakan penunjang pelaksanaan pembangunan dibidang ekonomi dan kesejahteraan sosial serta merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang tercermin dalam nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945. Sila ke-5 Pancasila dan Alinea ke-IV Pembukaan UUD Tahun 1945 secara jelas mengamanatkan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi bangsa, karenanya setiap Warga Negara Indonesia berhak untuk memperoleh keadilan sosial yang sebaik-baiknya. Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial maka urusan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan dalam Alinea ke- IV Pembukaan UUD Tahun 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut, Alinea ke-IV Pembukaan UUD Tahun 1945 mengamanatkan

bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional dan pembangunan daerah, termasuk juga dalam hal penyelenggaraan pajak daerah dan retribusi daerah yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Agar tujuan bangsa Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Alinea ke-IV UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini dapat dicapai, maka pemerintah daerah sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu diperlukan adanya kepastian hukum dalam bentuk peraturan. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, pemerintah daerah salah satunya perlu untuk mengatur kebijakan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

Pengaturan terkait Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara nantinya juga harus mencerminkan dan menjunjung norma serta tujuan pembangunan nasional berdasarkan visi dan misi setempat. Di samping itu juga harus sejalan dengan visi dan misi daerah Kabupaten Banjarnegara serta harus memperhatikan karakteristik budaya masyarakat dan kearifan lokal yang ada di Kabupaten Banjarnegara. Oleh karena itu agar Rancangan Peraturan Daerah

Kabupaten Banjarnegara mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yang akan dibentuk agar nantinya dapat diberlakukan secara optimal, maka dalam membentuknya harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila, tujuan bernegara, visi-misi daerah dan kearifan lokal yang hidup dan berkembang di daerah. Di samping itu keberadaan peraturan daerah ini nantinya harus mampu memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah. Di samping tentunya harus mampu memberikan kontribusi bagi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## **B. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Proses pembentukan dan penyusunan peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dengan muatan sosiologis. Muatan sosiologis merupakan salah satu aspek yang mengaitkan pentingnya suatu regulasi dengan tingkat kebutuhan di masyarakat. Sebagai negara hukum, landasan sosiologis merupakan salah satu bentuk fakta empiris (*das sholen*) yang terjadi di masyarakat sehingga diperlukannya pembentukan suatu regulasi berupa peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen berpendapat bahwa salah satu aspek yang dapat menjamin keharmonisan hukum adalah kebiasaan atau fakta yang terdapat di masyarakat (*culture law*) selain aparat penegakan hukum (*struchture law*) dan substansi hukum (*materiil law*) itu sendiri.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut perubahannya) menempatkan landasan sosiologis sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik pada level pusat maupun level daerah. Landasan sosiologis harus dimaknai sebagai suatu dasar pertimbangan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dengan

melihat peristiwa hukum dan kebutuhan hukum di masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan tersebut layak untuk dibentuk dan ditetapkan. Aspek penting lainnya dari landasan sosiologis ini adalah untuk menjaga tingkat keberlakuan hukum sehingga dapat bertahan lama karena disesuaikan dengan dinamika yang terjadi di masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Dalam hal ini Eugene Ehrlich (dalam Lili Rasjidi, 1991) mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat tadi.

Dalam proses pembentukan hukum, hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, apabila sebuah produk hukum tidak memiliki keamanan yang cukup, produk hukum tersebut berpotensi membelenggu dan merugikan masyarakat karena didalamnya banyak terjadi pertentangan (*paradoks*) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini

berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian- kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Syaukani dan Thohari (2008), menyebutkan bahwa bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart (2009) mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle (2007) sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas- seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara

kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat. Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut dapat berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan- perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang

dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (peraturan daerah) mengindikasikan bahwa hukum sebagai sarana rekayasa sosial dalam masyarakat akan menimbulkan perubahan sosial yang diakibatkan oleh perubahan hukum. Apabila dikaji berdasarkan aspek sosiologis yang lebih luas, dasar sosiologis dari peraturan daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan dan harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum karena akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Sehubungan dengan hal itu, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka (dalam Bagir Manan, 1992) mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan daerah yaitu:

1. Teori kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
2. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan daerah ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat peraturan daerah itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan

bagi penerapan suatu peraturan daerah. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Terkait dengan dua landasan teoritis yang menyangkut landasan sosiologis bagi suatu peraturan daerah, Moh. Mahfud MD, mengemukakan karakter produk hukum yang menjadi pilihan diantaranya:

1. Produk hukum *responsive/populis* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat;
2. Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program Negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

### **C. LANDASAN YURIDIS**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga

perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari peraturan daerah sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 diketahui bahwa pemerintah daerah berwenang untuk membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah sebagai suatu produk hukum daerah hendaknya mencerminkan aspek yuridis, dimana aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan daerah memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan UU. Lebih lanjut, kewenangan pemerintahan daerah untuk menyusun peraturan daerah merupakan suatu upaya untuk memenuhi kebutuhan daerah dan aspirasi daerah. Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (berikut perubahannya) menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan

Peraturan Daerah berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Peraturan Daerah yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Penyusunan Naskah Akademik ini pada dasarnya sebagai acuan dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut perubahannya), telah pula berkesesuaian dengan:

1. UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
3. UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059), sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
4. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU

- (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2012, Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 5305).
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2021, Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 6634).
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
  8. Permendagri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.

Aturan ini dapat dijadikan acuan guna memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi *stakeholder* serta masyarakat Kabupaten Banjarnegara secara lebih luas dalam Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

Berkaitan dengan itu, agar peraturan daerah yang tengah disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau peraturan daerah yang lain maka perlu dilakukan upaya sinkronisasi atau penyesuaian hukum agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lain, mengingat terdapat kecenderungan tumpang tindih atas peraturan perundang-undangan yang ada. Itulah yang dimaknai sebagai sinkronisasi dan koherensi, serta harmonisasi hukum. Pengalaman sejauh ini menunjukkan, bahwa fakta adanya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih (*overlap*) terjadi karena kecenderungan adanya ego sektoral antar sektor, bahkan

peraturan daerah yang saling bertubrukan satu sama lainnya. Akibatnya, kebijakan seringkali tidak efektif. Peraturan daerah yang tumpang tindih menjadi bukti penyebab ketidakpastian hukum, membingungkan, dan menciptakan delegitimasi regulasi.

Dalam menjalankan demokrasi ekonomi sebagaimana tertuang di dalam Pasal 33 Ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD Tahun 1945, telah menggariskan secara tegas bahwa paham ekonomi yang harus dijalankan adalah paham yang didasarkan pada asas kebersamaan dan asas kekeluargaan. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Berdasarkan paham tersebut maka kepentingan masyarakat haruslah menjadi tumpuan utama. Selain didasarkan pada paham kebersamaan dan kekeluargaan, roda perekonomian juga harus sesuai dengan tujuan akhir dibentuknya negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945.

Kesejahteraan rakyat adalah tujuan dari setiap pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah Tanpa tujuan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, maka arah perkembangan suatu negara/daerah dapat diprediksikan akan rentan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu, yang bertujuan untuk memonopoli kesejahteraan untuk dirinya, kelompoknya, ataupun kalangan tertentu dalam jaringannya. Sebuah negara dimana di dalamnya ada pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menjadi regulator, memiliki peran sangat mendasar dalam menentukan arah pembangunan pemerintahan. Hal ini dilakukan khususnya untuk menghindari adanya celah bagi pihak lain atau bahkan aktor dalam pemerintahan itu sendiri untuk masuk dan menyalahgunakan peran yang dimilikinya. Bila hal ini terjadi, maka secara politik pemerintahan akan lemah karena intervensi kekuatan politik di luar dirinya yang

melemahkan posisi pemerintahan dengan munculnya kekuatan lain di luar dirinya dan secara ekonomi kekuatan modal luar menggerogoti sumber daya alam dan manusia yang dimiliki oleh suatu negara/daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas maka pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara di Kabupaten Banjarnegara merupakan salah satu elemen keberhasilan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah dan perlu diberi pengaturan berdasarkan asas kepentingan nasional, kepastian hukum, adil dan sehat, keamanan berusaha, akuntabel dan transparan, kemandirian, kemitraan, kemanfaatan, kesederhanaan, kebersamaan, dan berwawasan lingkungan dengan memperhatikan potensi daerah dengan mengacu pada aturan pokok yang ditetapkan dalam UUD Tahun 1945.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut UU mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

Peraturan daerah pada hakekatnya adalah kebijakan publik untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Selanjutnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 14 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut

perubahannya), disebutkan bahwa Peraturan Daerah memuat materi muatan:

1. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
2. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud di atas, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut perubahannya) menyebutkan bahwa: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal itu berarti ketentuan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut perubahannya). Berdasarkan hal tersebut, dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten sesuai Pasal 56 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (berikut perubahannya) dapat dimaknai bahwa:

1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten dapat berasal dari DPRD Kabupaten atau Bupati.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.
3. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten;
  - b. pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten; atau
  - c. perubahan Peraturan Daerah Kabupaten yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara ini mengubah sebagian besar (lebih dari 50%) materi muatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Perubahan materi muatan ini diantaranya dikarenakan ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Badan Usaha. Untuk itu, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara disertai dengan naskah akademik. Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan, penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi rancangan perundang-undangan yang disusun melalui suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif dan sistematis.

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

**A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN**

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Adapun pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara merupakan upaya yang perlu dilakukan, yaitu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum sesuai dengan amanat Pembukaan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini sejalan dengan tujuan untuk meningkatkan pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional.

Penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud di atas diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara ini mengubah sebagian (lebih dari 50%) materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Perubahan materi muatan ini diantaranya dikarenakan ditetapkannya beberapa peraturan perundang-undangan yang

berkaitan dengan perubahan badan hukum BUMD. Untuk itu, Rancangan Peraturan Daerah ini diarahkan guna mencabut Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

## **B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

Istilah “materi muatan” pertama kali 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 UU, Attamimi (1990) 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 UU, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam UU sehingga menjadi materi muatan UU”.

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda (Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008). Sri Sumantri juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh UU jelas akan berbeda dengan apa yang

diatur oleh peraturan daerah. Demikian pula yang diatur dalam UU NRI Tahun 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan UU melainkan semua peraturan perundang-undangan. Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:

- a. Ketentuan umum;
- b. Materi pokok yang diatur;
- c. Ketentuan pidana (jika diperlukan);
- d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan
- e. Ketentuan penutup.

Pengelompokkan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, maka materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain. Pengelompokkan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Urutan pengelompokkan adalah sebagai berikut:

- a. Bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
- b. Bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
- c. Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.

Pedoman teknik penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan Nomor 98 sebagaimana diuraikan dalam Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan bahwa 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.

Materi muatan peraturan perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak Pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa Pasal yang masing-masing Pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Pedoman Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nomor 109 sebagaimana diuraikan dalam Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

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

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah. Jadi, 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 Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara

Pembahasan pada ruang lingkup terdiri dari tiga bagian, yaitu ruang lingkup wilayah, ruang lingkup pembahasan, dan ruang lingkup substansi. Ruang lingkup wilayah mencakup batas wilayah studi yang berupa batas administratif. Sedangkan ruang lingkup pembahasan merupakan batasan pembahasan studi, dan lingkup substansi merupakan batasan pembahasan substansi yang digunakan dalam studi penelitian. Lingkup substansi yang digunakan dalam penelitian nantinya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai kerangka pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

1. JUDUL
2. PEMBUKAAN
  - a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
  - b. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
  - c. Konsiderans
  - d. Dasar Hukum
  - e. Diktum
3. BATANG TUBUH
  - a. Ketentuan Umum
  - b. Materi Pokok yang Diatur
  - c. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
  - d. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
  - e. Ketentuan Penutup
4. PENUTUP
5. PENJELASAN (jika diperlukan)
6. LAMPIRAN (jika diperlukan)

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Berdasarkan permasalahan yang ada serta hasil analisis data dan pembahasan hasil analisis, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara merupakan hal yang penting sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu untuk dibuat peraturan daerah. Kesimpulan penting yang dapat diambil, antara lain sebagai berikut:

1. Urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara dengan perkembangan kondisi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perubahan bentuk badan hukum BUMD .

2. Pertimbangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara:
  - a. Secara filosofis, pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara merupakan penunjang pelaksanaan pembangunan dibidang ekonomi dan kesejahteraan sosial serta merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang tercermin dalam nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945.
  - b. Secara sosiologis, pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara dimasukkan kedalam suatu bentuk peraturan- perundang-undangan dengan bentuk Peraturan Daerah menjadi urgen untuk segera diwujudkan sebagai wujud kepedulian dan tanggung jawab pemerintah daerah kepada masyarakat dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah untuk peningkatan taraf hidup masyarakat dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah, serta untuk memberi kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah.
  - c. Secara Yuridis, pengaturan mengenai Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara didasarkan dalam rangka penyesuaian dengan perkembangan kondisi

peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai BUMD.

3. Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara adalah dengan cara menginventarisir peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait baik dalam harmonisasi maupun sinkronisasi secara vertical dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.
4. Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yaitu Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

## **B. REKOMENDASI**

Untuk mendukung realisasi rancangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah

- Pertambangan Kabupaten Banjarnegara harus banyak mengadopsi ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini perlu segera dibuat. Khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
  3. Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara perlu diprioritaskan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah.
  4. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Bupati perlu segera dirancang. Apabila rancangan ini telah disetujui, maka seluruh peraturan-peraturan pelaksanaannya harus dibuat sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. LITERATUR

- Adam Smith, 1776, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen & Co.Ltd, London
- Adiwarman A. Karim, 2015, *Ekonomi Mikro Islam*, Rajawali Pers, Jakarta
- Andi Fahmi Lubis, 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta
- B. N. Maribun, 2003, *Kamus Manajemen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Banjarnegara, 2024, *Kabupaten Banjarnegara Dalam Angka Tahun 2024*, Banjarnegara, BPS Kabupaten Banjarnegara
- Budi Winarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta
- Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta
- Hikmahanto Juwana, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta
- Hondius Ewoud, 1991, *Nieuw Burgerlijk Wetboek*, Molengraaf Institute, Rijks Universiteit Utrecht
- Huizink, 2006, *Commercial Law*, dalam *Jeroen Chorus*, Deventer Kluwer International
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang

- Joko Widodo, 2001, Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, PT. Insan Cendikia, Jakarta
- Leo Agustino, 2006, Dasar-Dasar Kebijakan Publik, CV Alfabeta, Bandung
- Maria Farida Indrati, 2007, Ilmu Perundang-undangan; Jenis; Fungsi; dan Materi Muatan, Jakarta, Kanisius
- Mari Elka Pangestu, 2009, Kontribusi Perdagangan pada PDB, Kementerian Perdagangan, Jakarta
- Mochtar Kusumaatmadja, 2012, Teori Hukum Pembangunan, Epistema Institute dan Huma, Jakarta
- Mudrajad Kuncoro, 2005, Strategi Bagaimana Meraih Keunggulan Kompetitif, Erlangga, Jakarta
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta
- Nick Godfrey, 2008, Why is Competition Important for Growth and Poverty Reduction?, Global Forum VII on International Investment
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Pratama Rahardja dan Mandala Manurung, 2006, Teori Ekonomi Mikro: Suatu Pengantar, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta
- Purwosutjipto, 1999, Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia: Hukum Pengangkutan, Djambatan, Jakarta
- Soehino, 2008, Ilmu Negara – Edisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta
- Soekardono, 1977, Hukum Dagang Indonesia, Dian Rakyat, Jakarta

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sudaryono, 2016, Manajemen Pemasaran, CV Andi Offset, Yogyakarta
- Sudikno Mertokusumo, 2005, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar, Yogyakarta, Liberty
- Sumarto Hetifa Sj., 2003, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Yayasan Obor Indonesia, Bandung
- Surachmin, 2010, 225 Asas dan Prinsip Hukum serta Penyelenggaraan Negara, Yayasan Gema Yustisia, Jakarta
- Tanya Bernard L, 2001, Teori Hukum, Strategi Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Genta Publishing, Yogyakarta
- William J. Stanton, 2000, Prinsip-Prinsip Pemasaran – Jilid 1 Edisi ke 3, Erlangga, Jakarta
- Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat Legal Drafting Lembaga Administrasi Negara (LAN), PUSDIKLAT LAN, Jakarta
- Zakir Machmud, 2020, Kebijakan Persaingan Usaha dan Iklim Ekonomi yang Kondusif, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta

## **B. Peraturan perundang-undangan**

UU Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 5059), sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi UU (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2012, Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 5305).

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara republik Indonesia Tahun 2021, Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 6634).

Permendagri 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Daerah Tingkat II Banjarnegara, sebagaimana telah diubah dengan Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 11 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Pertambangan Kabupaten Banjarnegara