

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN CIREBON TENTANG PERUSAHAAN PERSEROAN
DAERAH PERDAGANGAN DAN JASA**

LAPORAN AKHIR



TIM PENYUSUN
2025

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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa ini dapat terselesaikan. Naskah Akademik ini telah memuat pokok-pokok pikiran yang mendasari alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon, bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon 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 Cirebon, disamping juga memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan bagi masyarakat di Kabupaten Cirebon. 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	2
DAFTAR ISI	4
BAB I PENDAHULUAN	5
A. LATAR BELAKANG.....	5
B. IDENTIFIKASI MASALAH	11
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH.....	12
D. METODE PENELITIAN	14
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	25
A. KAJIAN TEORITIS	25
B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA	112
C. KAJIAN PRAKTIS/PRAKTIK EMPIRIS	123
D. KAJIAN PERUBAHAN BENTUK HUKUM PERUSAHAAN DAERAH MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH ...	143
E. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR	157
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	176
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	202
A. LANDASAN FILOSOFIS.....	203
B. LANDASAN SOSIOLOGIS.....	209
C. LANDASAN YURIDIS.....	214
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	222
A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN	222
B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	222
BAB VI PENUTUP.....	227
A. KESIMPULAN.....	227
B. REKOMENDASI	229
DAFTAR PUSTAKA.....	230

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.³ 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 Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon, bentuk badan hukum Perusahaan Daerah

Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa yaitu:

1. Bagaimanakah urgensi pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa?
2. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis,

landasan sosiologis dan landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa?

3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa?

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 diperTanggung Jawabkan 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 perundangundangan. 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa?
3. Merumuskan upaya yang akan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, 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.

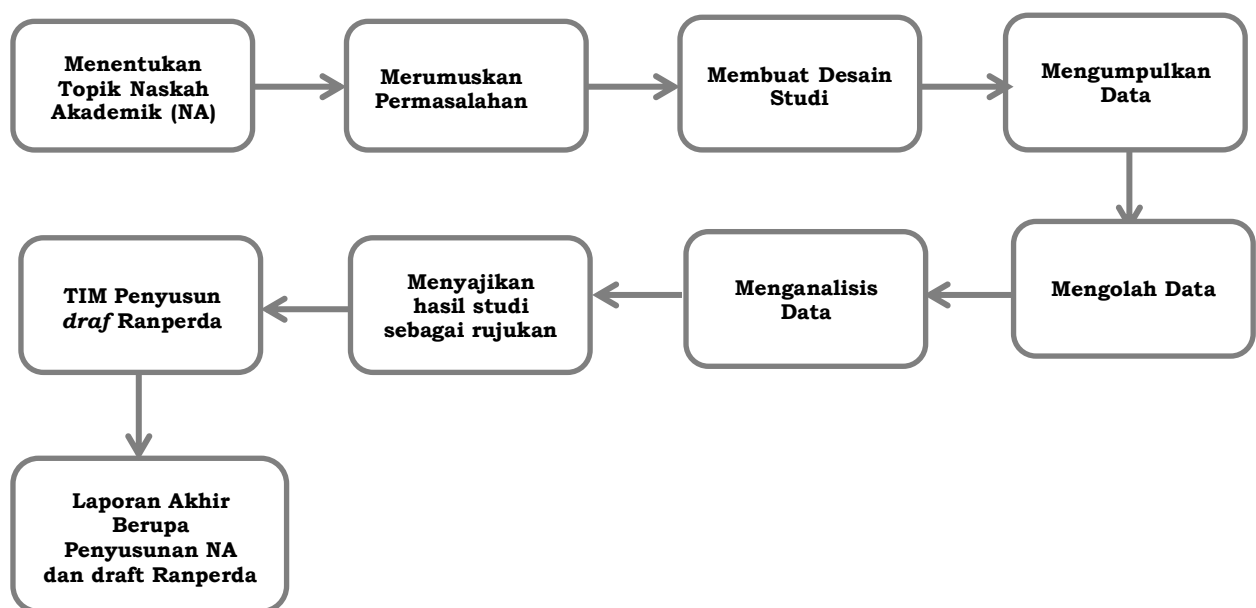
Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan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

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 diperTanggung Jawabkan. 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 Cirebon 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 (Johnny 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 teoretis 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. 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 Cirebon tentang Perusahaan

Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. Sementara itu, kegunaan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.
- 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:

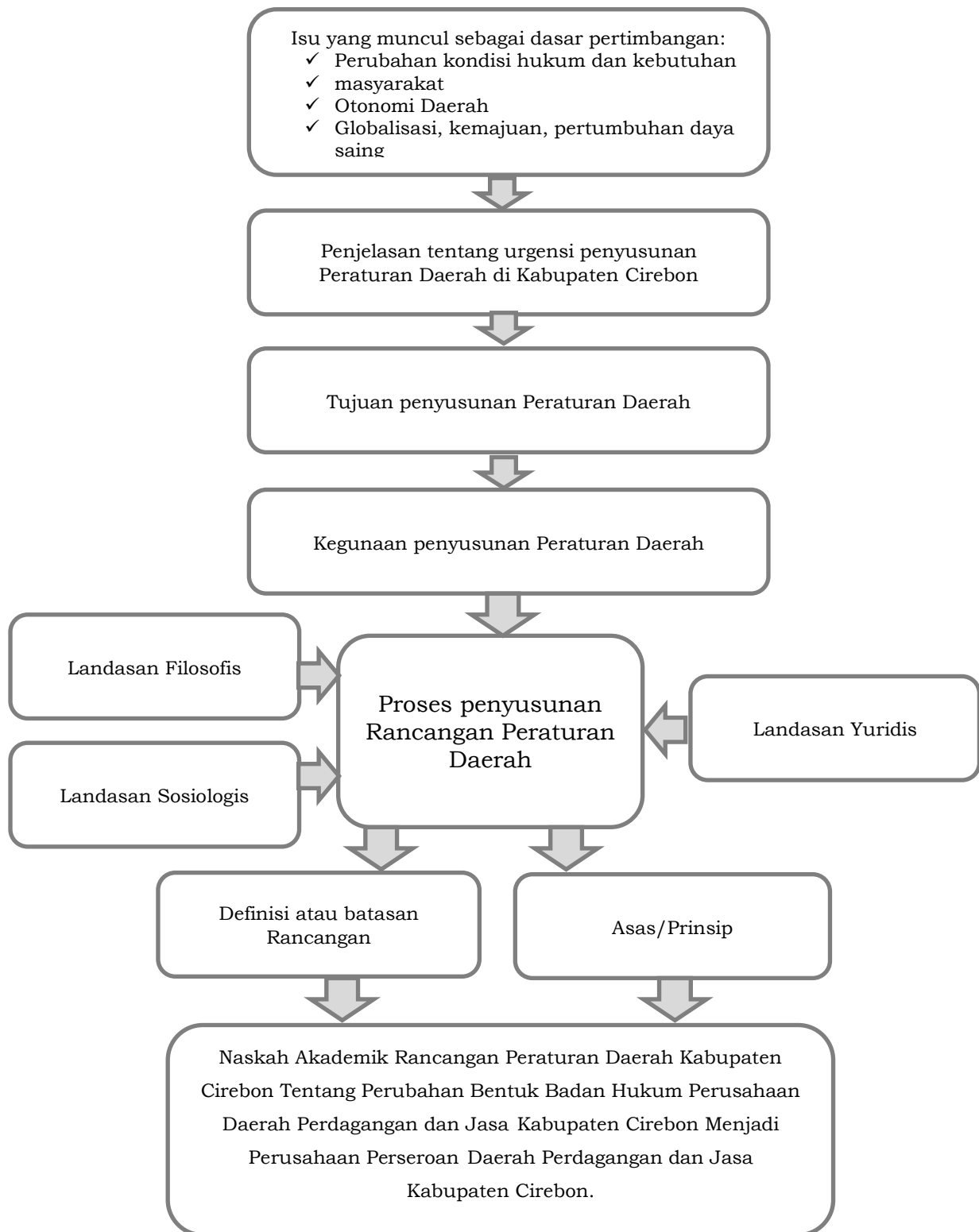
Lampiran memuat Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

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 Cirebon. 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, 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 prioritas-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. Kesenjangan 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*), tanggungjawab (*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 publik 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 aktor 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 pengadilan.

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 penyelenggaran 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 menyetur 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 pembubaran 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 mengambilalih aset tersebut untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat tanpa mengubah tujuan dan fungsi aset yang bersangkutan. Dalam hal pemerintah daerah tidak dapat mengambilalih 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 pengawasn 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 pengelolaan 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 pengelolaan terhadap BUMD. Pengelolaan 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 menyehatkan 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 pengelolaan 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 pengelolaan terhadap BUMD. Pengelolaan 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 kelayakan 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. Dividen 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 menghimpun 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 terhitung 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 kewajiban. 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 buku 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 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. Perdagangan dan Jasa

Perdagangan secara teoritis dipahami sebagai proses pertukaran barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh individu, kelompok, atau badan usaha dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan ekonomi. Dalam perspektif ilmu ekonomi klasik, perdagangan terjadi karena adanya perbedaan keunggulan komparatif antara dua pihak, sehingga pertukaran barang atau jasa akan menghasilkan nilai tambah bagi masing-masing pihak. Adam Smith dan David Ricardo menekankan bahwa perdagangan bebas dan terbuka dapat meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya dan memperluas pasar.

1. Teori Nilai Tambah dalam Perdagangan

Teori nilai tambah menjelaskan bahwa kegiatan perdagangan tidak sekadar aktivitas distribusi barang,

melainkan juga menciptakan nilai melalui fungsi pemasaran, transportasi, pengemasan, dan pelayanan. Setiap tahapan dalam rantai distribusi perdagangan dapat meningkatkan nilai produk akhir. Dalam konteks perusahaan daerah, kegiatan perdagangan yang dikelola dengan baik mampu mendorong pertumbuhan ekonomi lokal melalui penciptaan nilai tambah dari produk-produk lokal, seperti hasil pertanian, industri kecil, maupun kerajinan.

2. Perdagangan dan Struktur Ekonomi Daerah

Perdagangan merupakan salah satu sektor utama dalam struktur perekonomian daerah. Menurut teori pembangunan regional, pertumbuhan sektor perdagangan yang kuat dapat memberikan efek pengganda (multiplier effect) terhadap sektor lainnya, seperti transportasi, pergudangan, dan jasa keuangan. Kegiatan perdagangan juga sering menjadi indikator vitalitas ekonomi lokal karena langsung berhubungan dengan aktivitas konsumsi dan produksi masyarakat.

3. Teori Permintaan dan Penawaran dalam Dinamika Pasar

Teori permintaan dan penawaran menjadi dasar dalam memahami dinamika perdagangan. Permintaan menunjukkan seberapa besar keinginan dan kemampuan konsumen untuk membeli barang, sedangkan penawaran mencerminkan kapasitas produsen untuk menyediakan barang tersebut. Perusahaan daerah dalam bidang perdagangan harus mampu membaca fluktuasi permintaan dan penawaran di pasar agar dapat menyusun strategi pemasaran, penentuan harga, dan penyediaan stok yang efektif.

4. Peran Perdagangan dalam Pembangunan Ekonomi

Dalam teori pembangunan ekonomi, perdagangan lokal berfungsi sebagai penghubung antara produksi daerah dan pasar yang lebih luas. Melalui perdagangan, produk-produk lokal dapat menjangkau konsumen di luar wilayahnya, yang pada akhirnya meningkatkan pendapatan masyarakat. Dengan demikian, perusahaan daerah yang bergerak di bidang perdagangan berperan strategis sebagai motor penggerak ekonomi lokal dan instrumen peningkatan kesejahteraan masyarakat.

5. Pengertian Teoritis Jasa

Jasa secara teoritis didefinisikan sebagai aktivitas ekonomi yang menghasilkan output dalam bentuk non-barang (intangible goods), di mana konsumen memperoleh manfaat melalui pengalaman, kenyamanan, atau efisiensi. Teori marketing services (pelayanan jasa) menyatakan bahwa jasa melibatkan interaksi langsung antara penyedia dan konsumen, dengan karakteristik tidak berwujud, tidak dapat disimpan, dan sangat tergantung pada kualitas sumber daya manusia.

6. Teori Kualitas Layanan dalam Sektor Jasa

Dalam konteks jasa, teori kualitas layanan (service quality theory) sangat penting. Menurut model SERVQUAL yang dikembangkan oleh Parasuraman dkk., kualitas layanan diukur melalui lima dimensi utama: tangibles (tampilan fisik), reliability (keandalan), responsiveness (ketanggapan), assurance (jaminan), dan empathy (kepedulian). Perusahaan daerah yang bergerak dalam

bidang jasa perlu memahami prinsip ini untuk membangun citra profesional dan kepuasan pelanggan.

7. Sektor Jasa sebagai Penyangga Perdagangan

Teori interdependensi sektor ekonomi menunjukkan bahwa sektor jasa memiliki keterkaitan erat dengan sektor perdagangan. Jasa seperti transportasi, logistik, pengemasan, dan distribusi merupakan komponen penting dalam kelancaran perdagangan. Dengan demikian, badan usaha milik daerah yang mengintegrasikan perdagangan dan jasa dapat menciptakan ekosistem ekonomi yang saling menguatkan, efisien, dan adaptif.

8. Transformasi Ekonomi ke Sektor Jasa

Banyak teori ekonomi modern menyoroti tren transformasi ekonomi dari sektor primer dan sekunder menuju sektor tersier (jasa). Hal ini terjadi karena jasa menawarkan fleksibilitas, efisiensi biaya, dan inovasi teknologi yang tinggi. Kabupaten Cirebon sebagai daerah yang sedang berkembang perlu memanfaatkan momentum ini dengan memperkuat kapasitas penyediaan jasa berbasis teknologi dan kebutuhan pasar.

9. Peran Strategis Jasa dalam Pelayanan Publik

Dalam konteks pembangunan daerah, penyediaan jasa yang baik oleh perusahaan daerah dapat mendukung pelayanan publik yang lebih profesional dan efisien. Teori organisasi pelayanan publik menyebutkan bahwa ketika entitas pemerintah dapat mengadopsi standar pelayanan seperti di sektor swasta, maka akan terjadi peningkatan kualitas layanan dan kepuasan masyarakat. Oleh karena

itu, badan usaha daerah di bidang jasa harus menerapkan prinsip efisiensi, inovasi, dan pelayanan prima.

11. Sinergi Perdagangan dan Jasa dalam Model Bisnis BUMD

Secara teoritis, integrasi antara perdagangan dan jasa dalam model bisnis BUMD memungkinkan terbentuknya sinergi usaha. Dengan mengelola rantai nilai dari hulu ke hilir, perusahaan daerah dapat meningkatkan efisiensi dan mengurangi ketergantungan pada pihak ketiga. Model sinergis ini penting dalam merancang strategi bisnis Perseroda yang kompetitif, inklusif, dan berkelanjutan di tengah persaingan pasar terbuka.

10. Implikasi Teoritis terhadap Perubahan Bentuk Hukum

Secara keseluruhan, kajian teoritis mengenai perdagangan dan jasa memberikan dasar kuat untuk merumuskan arah kebijakan dan struktur organisasi Perseroda. Perubahan bentuk badan hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Daerah diharapkan dapat memperkuat posisi hukum, keleluasaan usaha, serta daya saing perusahaan. Dengan pendekatan manajerial dan bisnis yang modern, perusahaan dapat mengoptimalkan potensi daerah sekaligus menjawab tuntutan efisiensi, transparansi, dan profesionalisme dalam pengelolaan sektor perdagangan dan jasa. Teori Nilai Tambah dalam Perdagangan

Teori nilai tambah menjelaskan bahwa kegiatan perdagangan tidak sekadar aktivitas distribusi barang, melainkan juga menciptakan nilai melalui fungsi pemasaran, transportasi, pengemasan, dan pelayanan. Setiap tahapan dalam rantai distribusi perdagangan dapat meningkatkan nilai produk akhir. Dalam konteks perusahaan daerah, kegiatan perdagangan yang dikelola dengan baik mampu mendorong

pertumbuhan ekonomi lokal melalui penciptaan nilai tambah dari produk-produk lokal, seperti hasil pertanian, industri kecil, maupun kerajinan.

11. Perdagangan dan Struktur Ekonomi Daerah

Perdagangan merupakan salah satu sektor utama dalam struktur perekonomian daerah. Menurut teori pembangunan regional, pertumbuhan sektor perdagangan yang kuat dapat memberikan efek pengganda (multiplier effect) terhadap sektor lainnya, seperti transportasi, pergudangan, dan jasa keuangan. Kegiatan perdagangan juga sering menjadi indikator vitalitas ekonomi lokal karena langsung berhubungan dengan aktivitas konsumsi dan produksi masyarakat.

12. Teori Permintaan dan Penawaran dalam Dinamika Pasar

Teori permintaan dan penawaran menjadi dasar dalam memahami dinamika perdagangan. Permintaan menunjukkan seberapa besar keinginan dan kemampuan konsumen untuk membeli barang, sedangkan penawaran mencerminkan kapasitas produsen untuk menyediakan barang tersebut. Perusahaan daerah dalam bidang perdagangan harus mampu membaca fluktuasi permintaan dan penawaran di pasar agar dapat menyusun strategi pemasaran, penentuan harga, dan penyediaan stok yang efektif.

13. Peran Perdagangan dalam Pembangunan Ekonomi

Dalam teori pembangunan ekonomi, perdagangan lokal berfungsi sebagai penghubung antara produksi daerah dan pasar yang lebih luas. Melalui perdagangan, produk-produk lokal dapat menjangkau konsumen di luar wilayahnya, yang pada akhirnya meningkatkan pendapatan masyarakat. Dengan demikian, perusahaan daerah yang

bergerak di bidang perdagangan berperan strategis sebagai motor penggerak ekonomi lokal dan instrumen peningkatan kesejahteraan masyarakat.

14. Pengertian Teoritis Jasa

Jasa secara teoritis didefinisikan sebagai aktivitas ekonomi yang menghasilkan output dalam bentuk non-barang (intangible goods), di mana konsumen memperoleh manfaat melalui pengalaman, kenyamanan, atau efisiensi. Teori marketing services (pelayanan jasa) menyatakan bahwa jasa melibatkan interaksi langsung antara penyedia dan konsumen, dengan karakteristik tidak berwujud, tidak dapat disimpan, dan sangat tergantung pada kualitas sumber daya manusia.

15. Teori Kualitas Layanan dalam Sektor Jasa

Dalam konteks jasa, teori kualitas layanan (service quality theory) sangat penting. Menurut model SERVQUAL yang dikembangkan oleh Parasuraman dkk., kualitas layanan diukur melalui lima dimensi utama: tangibles (tampilan fisik), reliability (keandalan), responsiveness (ketanggapan), assurance (jaminan), dan empathy (kepedulian). Perusahaan daerah yang bergerak dalam bidang jasa perlu memahami prinsip ini untuk membangun citra profesional dan kepuasan pelanggan.

16. Sektor Jasa sebagai Penyangga Perdagangan

Teori interdependensi sektor ekonomi menunjukkan bahwa sektor jasa memiliki keterkaitan erat dengan sektor perdagangan. Jasa seperti transportasi, logistik, pengemasan, dan distribusi merupakan komponen penting dalam kelancaran perdagangan. Dengan demikian,

badan usaha milik daerah yang mengintegrasikan perdagangan dan jasa dapat menciptakan ekosistem ekonomi yang saling menguatkan, efisien, dan adaptif.

17. Transformasi Ekonomi ke Sektor Jasa

Banyak teori ekonomi modern menyoroti tren transformasi ekonomi dari sektor primer dan sekunder menuju sektor tersier (jasa). Hal ini terjadi karena jasa menawarkan fleksibilitas, efisiensi biaya, dan inovasi teknologi yang tinggi. Kabupaten Cirebon sebagai daerah yang sedang berkembang perlu memanfaatkan momentum ini dengan memperkuat kapasitas penyediaan jasa berbasis teknologi dan kebutuhan pasar.

18. Peran Strategis Jasa dalam Pelayanan Publik

Dalam konteks pembangunan daerah, penyediaan jasa yang baik oleh perusahaan daerah dapat mendukung pelayanan publik yang lebih profesional dan efisien. Teori organisasi pelayanan publik menyebutkan bahwa ketika entitas pemerintah dapat mengadopsi standar pelayanan seperti di sektor swasta, maka akan terjadi peningkatan kualitas layanan dan kepuasan masyarakat. Oleh karena itu, badan usaha daerah di bidang jasa harus menerapkan prinsip efisiensi, inovasi, dan pelayanan prima.

19. 11. Sinergi Perdagangan dan Jasa dalam Model Bisnis BUMD

Secara teoritis, integrasi antara perdagangan dan jasa dalam model bisnis BUMD memungkinkan terbentuknya sinergi usaha. Dengan mengelola rantai nilai dari hulu ke hilir, perusahaan daerah dapat meningkatkan efisiensi dan mengurangi ketergantungan pada pihak ketiga. Model sinergis ini penting dalam merancang strategi bisnis

Perseroda yang kompetitif, inklusif, dan berkelanjutan di tengah persaingan pasar terbuka.

20. 12. Implikasi Teoritis terhadap Perubahan Bentuk Hukum

Secara keseluruhan, kajian teoritis mengenai perdagangan dan jasa memberikan dasar kuat untuk merumuskan arah kebijakan dan struktur organisasi Perseroda. Perubahan bentuk badan hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Daerah diharapkan dapat memperkuat posisi hukum, keleluasaan usaha, serta daya saing perusahaan. Dengan pendekatan manajerial dan bisnis yang modern, perusahaan dapat mengoptimalkan potensi daerah sekaligus menjawab tuntutan efisiensi, transparansi, dan profesionalisme dalam pengelolaan sektor perdagangan dan jasa.

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 berkutat 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 dioperasikan 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 Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon.

Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon, selanjutnya disebut Perseroda Perdagangan dan Jasa Cirebon, merupakan transformasi dari Perusahaan Daerah (PD) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 16 Tahun 2007. Pembentukan badan usaha ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengoptimalkan potensi daerah dalam sektor perdagangan dan jasa, yang memiliki peran strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD).

Perseroda ini memiliki kedudukan hukum sebagai badan usaha milik daerah (BUMD) yang bergerak dalam bidang perdagangan dan jasa, dengan struktur kelembagaan yang menyesuaikan ketentuan terbaru mengenai pengelolaan BUMD sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Sebagai bentuk badan hukum Perseroan Terbatas, Perseroda ini tunduk pula pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Secara kelembagaan, Perseroda Perdagangan dan Jasa berkedudukan di Kabupaten Cirebon dan memiliki cakupan wilayah kerja di seluruh daerah kabupaten. Perusahaan ini memiliki fleksibilitas untuk membuka kantor perwakilan atau cabang di berbagai lokasi strategis sesuai dengan

kebutuhan operasional dan potensi pasar yang akan dikembangkan. Hal ini memberikan peluang ekspansi usaha secara terencana dan responsif terhadap dinamika pasar.

Jenis usaha yang dijalankan oleh Perseroda ini mencakup tiga bidang utama, yaitu: (a) perdagangan bahan baku industri, (b) perdagangan hasil produksi pertanian, dan (c) usaha jasa dan keterampilan. Lingkup usaha tersebut mencerminkan sektor unggulan yang menjadi kekuatan ekonomi lokal Kabupaten Cirebon, yang berbasis pertanian, industri kecil-menengah, serta sektor jasa yang mendukung kegiatan ekonomi masyarakat.

Tujuan pendirian Perseroda ini antara lain adalah untuk menyelenggarakan usaha yang berorientasi pada prinsip ekonomi perusahaan, meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan ekonomi, dan mendorong perekonomian kerakyatan. Selain itu, Perseroda ini diharapkan mampu menjadi instrumen penguatan daya saing daerah melalui kegiatan usaha yang profesional, efisien, dan akuntabel.

Dalam pengelolaan usahanya, Perseroda Perdagangan dan Jasa Cirebon dapat menjalin kerja sama dengan berbagai pihak, baik instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, BUMN, BUMD, koperasi, maupun pelaku usaha swasta. Mekanisme kerja sama ini diatur untuk menunjang efektivitas dan efisiensi usaha sekaligus memperluas jaringan usaha dan potensi investasi.

Modal awal perusahaan sebesar Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) berasal dari kekayaan Pemerintah Kabupaten Cirebon yang dipisahkan. Modal ini dapat ditambah atau dikurangi melalui persetujuan DPRD dan dituangkan dalam peraturan daerah. Struktur modal ini

menjadi pondasi awal dalam pengembangan usaha dan perlu dikelola secara profesional untuk menjamin keberlanjutan usaha.

Struktur pengelolaan Perseroda terdiri dari Direksi dan Badan Pengawas. Direksi bertanggung jawab atas pengelolaan perusahaan secara operasional, sedangkan Badan Pengawas bertugas memberikan pengawasan strategis dan memastikan ketaatan perusahaan terhadap regulasi dan kebijakan pemilik modal, dalam hal ini Pemerintah Daerah. Hubungan kerja antara keduanya diatur dalam kerangka prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

Dalam hal pengelolaan keuangan, Perseroda diwajibkan menyusun anggaran tahunan, laporan kegiatan usaha, dan laporan keuangan yang diaudit dan disampaikan kepada Bupati untuk disahkan. Mekanisme ini bertujuan untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas penggunaan sumber daya perusahaan serta evaluasi kinerja keuangan dan manajemen secara periodik.

Penerimaan laba bersih dari kegiatan usaha Perseroda dibagi dengan komposisi yang telah diatur, yaitu: 55% untuk pemerintah daerah sebagai dividen, 10% untuk jasa produksi, 10% untuk dana pensiun pegawai, dan 25% untuk cadangan investasi. Komposisi ini menggambarkan orientasi perusahaan untuk tetap memberikan kontribusi kepada daerah dan memperkuat daya dukung internal perusahaan melalui investasi kembali dan pengembangan SDM.

Sebagai entitas bisnis milik pemerintah daerah, Perseroda Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon tidak hanya berorientasi pada profitabilitas, tetapi juga berperan dalam menjalankan fungsi sosial dan pembangunan.

Melalui kegiatan perdagangannya, Perseroda dapat memfasilitasi pelaku UMKM, petani, dan pelaku usaha lokal lainnya untuk memperoleh akses pasar yang lebih luas dan berkelanjutan.

Ke depan, Perseroda ini diharapkan mampu menjadi motor penggerak ekonomi daerah yang modern dan adaptif, serta menjadi contoh model pengelolaan BUMD yang profesional. Transformasi dari PD menjadi Perseroda harus disertai dengan reformasi manajemen, peningkatan kualitas SDM, serta strategi usaha yang kompetitif dan inovatif agar mampu bersaing di tingkat lokal maupun regional.

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 pengendapan 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 hokum 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 mencampurkan 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 didepositifkan 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, diantaranya adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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

Kabupaten Cirebon merupakan salah satu daerah di Provinsi Jawa Barat yang terletak di bagian timur dan berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah, menjadikannya sebagai wilayah strategis dalam jalur perdagangan dan distribusi regional. Wilayah ini memiliki potensi ekonomi yang cukup beragam, meliputi sektor pertanian, perikanan, industri kecil dan menengah, serta

adalah berupa daratan seluas 1.070,29 km². Wilayah Kabupaten Cirebon memiliki ketinggian bervariasi. Secara umum, daerah Pantura ini didominasi oleh dataran rendah. Adapun batas-batas wilayah administratif Kabupaten Cirebon adalah sebagai berikut:

Sebelah Utara : Kabupaten Indramayu, Kota Cirebon dan Laut Jawa

Sebelah Selatan : Kabupaten Kuningan

Sebelah Barat : Kabupaten Majalengka

Sebelah Timur : Kabupaten Brebes Provinsi dan Jawa Tengah Tahun 2023,

Wilayah administrasi Kabupaten Cirebon terdiri dari 40 Kecamatan dengan 424 Desa/Kelurahan. Luas wilayah kecamatan terluas adalah Kecamatan Kapetakan (67,04 km²) diikuti Kecamatan Gegesik (63,83 km²), sedangkan kecamatan dengan luas terkecil adalah Kecamatan Weru (9,11 km²).

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

Tabel 2. 1 Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi Kabupaten Cirebon, Tahun 2024

Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Luas
(1)	(2)	(3)
Waled	Desa Waled Kota	30,76
Pasaleman	Desa Pasaleman	41,28
Ciledug	Desa Ciledug Kulon	14,62
Pabuaran	Desa Pabuaran Lor	9,57
Losari	Desa Panggangsari	47,90
Pabedilan	Desa Pabedilan Kidul	25,80
Babakan	Desa Babakan gebang	22,16
Gebang	Desa Gebang	35,30
Karangsembung	Desa Karangsuwung	18,80
Karangwareng	Desa Kubangdeleg	27,17
Lemahabang	Desa Lemahabang	22,63
Susukan Lebak	Desa Susukan Agung	18,03

Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Luas
(1)	(2)	(3)
Sedong	Desa Panongan	34,39
Astanajapura	Desa Buntet	29,15
Pangenan	Desa Pangenan	36,82
Mundu	Desa Luwung	27,49
Beber	Desa Halimpu	25,61
Greged	Desa Nanggela	32,19
Talun	Desa Kecomberan	19,53
Sumber	Kelurahan Sumber	29,50
Dukupuntang	Desa Dukupuntang	37,39
Palimanan	Desa Palimanan Timur	19,10
Plumbon	Desa Plumbon	19,01
Depok	Desa Depok	16,36
Weru	Desa Setu Kulon	9,10

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, 2024

b. Aspek Demografi

Penduduk Kabupaten Cirebon berdasarkan hasil proyeksi tahun 2023 sebanyak 2.360.441 jiwa yang terdiri atas 1.195.535 jiwa penduduk laki-laki dan 1.164.906 jiwa penduduk perempuan, dengan laju pertumbuhan pendudukan pertahun 2020-2023 sebesar 1,42 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2023 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 103.

Kepadatan penduduk di Kabupaten Cirebon tahun 2023 mencapai 2.192 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di 40 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan Weru dengan kepadatan sebesar 7.965 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Pasaleman sebesar 661 jiwa/Km².

Tabel 2. 2 Jumlah Penduduk di Kabupaten Cirebon menurut Jenis kelamin Tahun 2023

Kelompok Umur	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
(1)	(2)	(3)	(4)
0-4	105.497	100.703	206.200

Kelompok Umur	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
5–9	94.825	89.657	184.482
10–14	88.474	83.202	171.676
15–19	90.869	85.425	176.294
20–24	97.375	92.743	190.118
25–29	103.689	98.535	202.224
30–34	102.726	96.142	198.868
35–39	100.436	97.658	198.094
40–44	93.308	92.915	186.223
45–49	84.003	83.266	167.269
50–54	69.486	69.764	139.250
55–59	55.851	57.269	113.120
60–64	42.887	44.626	87.513
65–69	31.999	33.528	65.527
70–74	20.362	21.984	42.346
75+	13.748	17.489	31.237
Kab. Cirebon	1.195.535	1.164.906	2.360.441

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, 2024

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 Cirebon Tahun 2023

Kecamatan	Penduduk (jiwa)	Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun 2020–2023 (%)
(1)	(2)	(3)
Waled	57.652	1,05
Pasaleman	27.295	1,04
Ciledug	47.159	1,23
Pabuaran	38.115	1,32
Losari	65.687	1,91
Pabedilan	60.972	1,71
Babakan	74.942	1,83
Gebang	71.948	2,15
Karangsembung	37.513	1,01

Kecamatan	Penduduk (jiwa)	Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun 2020–2023 (%)
Karangwareng	29.470	1,16
Lemahabang	57.678	1,36
Susukan Lebak	42.898	1,53
Sedong	43.649	1,15
Astanajapura	82.021	0,96
Pangenan	48.585	1,32
Mundu	84.498	1,45
Beber	47.235	2,44
Greged	59.239	1,53
Talun	75.004	1,77

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, 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 Cirebon Tahun 2005-2025, Adapun visi Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Cirebon Tahun 2025-2029 yaitu: “TERWUJUDNYA MASYARAKAT KABUPATEN CIREBON BERSIH, INOVATIF, MAJU, AGAMIS DAN AMAN” Visi RPJMD Kabupaten Cirebon Tahun 2025-2029 ini mengarah pada pencapaian tujuan, cita-cita dan harapan masyarakat Kabupaten Cirebon. 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.

Makna dari visi Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Cirebon tahun 2025-2029 adalah sebagai berikut:

Bersih, mencerminkan tata kelola Pemerintahan yang bersih, melayani, akuntabel, dan profesional. Pelayanan publik merupakan titik strategis dalam memulai pengembangan dan penerapan *good and clean government*. Keberhasilan dalam pelayanan publik akan mendorong tingginya dukungan masyarakat terhadap kerja birokrasi. *Good and clean government* akan mendorong tercapainya kesinambungan pemerintahan melalui pengelolaan yang didasarkan pada aspek transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, serta kesetaraan dan kewajaran. Pemerintahan yang bersih juga dapat mendorong timbulnya kesadaran dan tanggung jawab sosial masyarakat serta meningkatkan kepercayaan pasar yang dapat mendorong arus investasi dan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkesinambungan.

Inovatif, memiliki makna ekosistem pemerintahan dan masyarakat yang inovatif untuk meningkatkan keunggulan kompetitif daerah. Pemerintahan yang inovatif ditandai dengan pemanfaatan teknologi dalam pelayanan publik, efisiensi birokrasi, serta pengambilan kebijakan berbasis data dan riset. Sementara itu, masyarakat yang inovatif ditunjukkan melalui kreativitas dan adaptasi dalam pengembangan ekonomi, pendidikan, dan budaya guna meningkatkan daya saing daerah. Dengan membangun budaya inovasi yang berkelanjutan, Kabupaten Cirebon diharapkan mampu menciptakan keunggulan kompetitif, mempercepat pertumbuhan ekonomi, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Maju, mencerminkan kondisi masyarakat yang memiliki kualitas hidup tinggi, ekonomi yang kuat dan berdaya saing

didukung infrastruktur yang memadai dan daya dukung lingkungan berkelanjutan berbasis teknologi modern dan kearifan budaya lokal. Kemajuan daerah tidak hanya diukur dari pertumbuhan ekonomi dan pembangunan infrastruktur, tetapi juga dari peningkatan kualitas sumber daya manusia, akses pendidikan yang merata, serta pemanfaatan teknologi dalam berbagai aspek kehidupan. Modernisasi di Kabupaten Cirebon harus berjalan selaras dengan pelestarian nilai-nilai budaya, tradisi, serta adat istiadat yang menjadi identitas masyarakat. Dengan demikian, masyarakat Kabupaten Cirebon dapat beradaptasi dengan perkembangan zaman tanpa kehilangan akar budaya dan karakter yang telah diwariskan.

Agamis, mencerminkan kondisi masyarakat yang memiliki keimanan, taat beribadah dan menjunjung nilai-nilai spiritual dalam aktivitas sehari-hari. Prinsip ini diwujudkan melalui penguatan pendidikan keagamaan, pembinaan moral, serta pengamalan ajaran agama yang toleran dan inklusif. Pemerintah berperan dalam menciptakan lingkungan yang kondusif bagi tumbuhnya kehidupan beragama yang harmonis, termasuk dengan mendukung sarana dan prasarana ibadah, membina lembaga keagamaan, serta mendorong implementasi nilai-nilai etika dan akhlak dalam berbagai sektor kehidupan. Dengan demikian, tercipta masyarakat yang berkarakter, berintegritas, serta mampu menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai pedoman dalam membangun kehidupan sosial yang damai dan sejahtera.

Aman, memiliki makna bahwa pemerintah menghadirkan rasa aman dan nyaman bagi masyarakat dari gangguan keamanan dan ketertiban umum, kerawanan bencana alam dan konflik sosial. Pemerintah berkomitmen untuk menghadirkan suasana yang kondusif bagi masyarakat melalui peningkatan sistem keamanan terpadu, optimalisasi peran aparat penegak

hukum, serta pemberdayaan masyarakat dalam menjaga ketertiban sosial. Selain itu, upaya mitigasi bencana juga menjadi prioritas dengan memperkuat sistem peringatan dini, kesiapsiagaan masyarakat, serta infrastruktur yang tangguh terhadap bencana alam. Dengan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya, diharapkan Kabupaten Cirebon dapat menjadi wilayah yang aman, nyaman, dan harmonis bagi seluruh warganya.

Secara keseluruhan, visi "Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Cirebon Bersih, Inovatif, Maju, Agamis, Aman" merupakan komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan Kabupaten Cirebon yang lebih baik di masa depan. Untuk mencapai visi ini, diperlukan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan berbagai pemangku kepentingan agar setiap aspek pembangunan dapat berjalan secara optimal, berkelanjutan, serta memberikan manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan jangka menengah daerah, maka dirumuskan misi pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Cirebon Tahun 2025-2029 dengan mengacu rumusan Misi Bupati dan wakil Bupati terpilih yang diselaraskan dengan misi RPJPD Kabupaten Cirebon Tahun 2025-2045. Hasil rumusan misi pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Cirebon Tahun 2025-2029 sebanyak 5 (lima) misi sebagai berikut:

- 1) Misi Kesatu: Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, melayani, akuntabel, dan profesional. Misi ini diselenggarakan untuk mencapai pokok visi "Bersih". Dalam pelaksanaannya, misi ini menekankan pentingnya penerapan prinsip good governance, yang mencakup transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, serta partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan

pemerintahan. Selain itu, reformasi birokrasi menjadi salah satu prioritas utama untuk memastikan bahwa sistem pemerintahan berjalan secara bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta mengedepankan keterbukaan informasi publik.

- 2) Misi Kedua: Menciptakan ekosistem inovatif di pemerintahan dan masyarakat. Misi ini diselenggarakan untuk mencapai pokok visi “Inovatif”. Peningkatan daya saing daerah menjadi prioritas dalam misi ini, dengan menitikberatkan pada penguatan sumber daya manusia (SDM) yang unggul, pengembangan pasar yang adaptif, serta penciptaan ekosistem inovasi yang berkelanjutan. Dalam mewujudkan hal tersebut, diperlukan strategi yang mencakup penguatan kapasitas SDM melalui pendidikan berbasis teknologi dan kewirausahaan, percepatan digitalisasi layanan publik dan ekonomi, serta penguatan jejaring kerja antara pemerintah, dunia usaha, dan akademisi.
- 3) Misi Ketiga: Menciptakan masyarakat maju dan modern yang tidak meninggalkan jati diri adat dan budaya. Misi ini diselenggarakan untuk mencapai pokok visi “Maju”. Dalam pelaksanaannya, pembangunan ekonomi yang berbasis pada inklusivitas menjadi salah satu prioritas utama, dengan memastikan bahwa seluruh lapisan masyarakat dapat merasakan manfaat dari pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Selain itu, peningkatan kualitas manusia juga menjadi perhatian utama dalam misi ini. Pendidikan yang berkualitas, layanan kesehatan yang merata, serta pelestarian dan penguatan budaya lokal menjadi pilar penting dalam membangun masyarakat yang maju, berdaya saing, namun tetap memiliki identitas dan jati diri yang kuat.

- 4) Misi Keempat: Memperkuat toleransi antar umat beragama sesuai dengan keyakinan para pemeluknya. Misi ini diselenggarakan untuk mencapai pokok visi “Agamis”. Fokus utama dari misi ini adalah membangun kehidupan masyarakat yang harmonis, rukun, serta berlandaskan nilai-nilai keimanan dan ketakwaan, baik di lingkungan aparatur pemerintahan maupun masyarakat luas. Pembangunan ketahanan sosial berbasis nilai-nilai religius menjadi aspek penting, dengan memastikan bahwa setiap individu memiliki kebebasan menjalankan keyakinannya, sekaligus menanamkan sikap saling menghormati dan menghargai keberagaman agama. Selain itu, misi ini juga menekankan pentingnya peningkatan keimanan dan ketakwaan di lingkungan aparatur pemerintah agar dapat menjadi contoh dalam menjalankan pemerintahan yang berlandaskan integritas, etika, dan nilai-nilai spiritual.
- 5) Misi Kelima : Menciptakan lingkungan yang asri, aman, dan nyaman. Misi ini diselenggarakan untuk mencapai pokok visi “Aman”. Fokus utama dari misi ini adalah meningkatkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, serta meningkatkan kualitas lingkungan hidup dan ketahanan daerah terhadap berbagai tantangan, termasuk bencana dan degradasi lingkungan. Dalam pelaksanaannya, misi ini diarahkan pada pembangunan ketahanan sosial dan keamanan guna menciptakan lingkungan yang kondusif, tertib, dan nyaman bagi seluruh warga. Selain itu, peningkatan kualitas lingkungan hidup juga menjadi fokus utama dalam misi ini.

d. Potensi Pengembangan Wilayah

Berdasarkan Perda Kabupaten Cirebon Nomor 6 Tahun 2024 tentang RTRW Kabupaten Cirebon Tahun 2024-2044,

Kabupaten Cirebon memiliki posisi geografis yang strategis sebagai penghubung antara Jawa Barat dan Jawa Tengah, dengan jalur pantura (pantai utara) sebagai tulang punggung transportasi dan distribusi barang nasional. Dalam Perda Kabupaten Cirebon Nomor 6 Tahun 2024 tentang RTRW, wilayah ini diarahkan menjadi simpul logistik dan perdagangan regional melalui penguatan jaringan jalan nasional, terminal barang, dan interkoneksi antarzona ekonomi. Letak strategis ini memberikan keunggulan komparatif bagi pengembangan kegiatan perdagangan dan jasa secara lebih terintegrasi.

Berdasarkan RTRW tersebut, Kabupaten Cirebon terbagi dalam beberapa zona pengembangan wilayah, antara lain kawasan perkotaan, kawasan pertanian, kawasan industri, dan kawasan pesisir. Zona-zona tersebut dirancang untuk mendukung fungsi ekonomi yang berbeda-beda, di mana sektor perdagangan dan jasa diarahkan untuk berkembang terutama di kawasan perkotaan dan kawasan strategis ekonomi seperti sekitar Kecamatan Weru, Kedawung, Talun, Sumber, dan Plumbon. Kawasan ini memiliki konektivitas yang tinggi dengan jalan nasional dan infrastruktur strategis lainnya.

Dalam rangka pengembangan sistem pusat pelayanan, RTRW Kabupaten Cirebon menetapkan struktur ruang yang mendukung pertumbuhan pusat kegiatan nasional (PKN), pusat kegiatan wilayah (PKW), dan pusat kegiatan lokal (PKL). Kawasan-kawasan ini diarahkan menjadi pusat aktivitas ekonomi masyarakat, termasuk aktivitas perdagangan ritel, grosir, dan jasa pelayanan. Ini memberikan ruang besar bagi entitas seperti Perseroda Perdagangan dan Jasa untuk mengelola dan mengisi ekosistem usaha lokal berbasis pelayanan komersial.

Potensi pengembangan perdagangan semakin diperkuat dengan adanya rencana pembangunan dan peningkatan

fungsi infrastruktur pendukung, seperti terminal barang, pasar modern, kawasan logistik terpadu, dan pelabuhan Cirebon sebagai simpul pelabuhan regional. Pelabuhan Cirebon, meskipun berada di wilayah Kota Cirebon, tetap berperan penting sebagai pintu ekspor-impor dan distribusi barang ke wilayah hinterland Kabupaten Cirebon, menjadikan sektor logistik dan perdagangan barang sebagai peluang usaha yang sangat potensial untuk dikembangkan oleh BUMD.

Dalam aspek pengembangan jasa, RTRW Kabupaten Cirebon juga mendorong perluasan layanan publik dan komersial di bidang transportasi, pariwisata, jasa penginapan, pendidikan, dan kesehatan. Kawasan seperti Lemahabang, Palimanan, dan Greged menjadi target pengembangan destinasi wisata dan kawasan produktif berbasis jasa. Hal ini sejalan dengan kebutuhan peningkatan kapasitas penyedia layanan yang dapat digarap oleh Perseroda melalui penyediaan jasa pendukung sektor pariwisata, jasa logistik, atau layanan pendukung lainnya.

Terkait dengan pengembangan kawasan industri, RTRW menetapkan beberapa wilayah strategis industri seperti kawasan Tegalkarang, Gebang, dan Astanajapura yang diarahkan menjadi kawasan industri logam, makanan dan minuman, serta pengolahan hasil pertanian. Potensi ini menciptakan permintaan tinggi terhadap jasa penunjang industri seperti distribusi barang, manajemen gudang, dan jasa pemasaran. Perseroda dapat mengambil peran sebagai mitra pendukung sektor industri daerah melalui layanan jasa niaga dan perdagangan bahan baku maupun hasil produksi industri.

Salah satu pendekatan penting dalam RTRW terbaru adalah penguatan ekonomi lokal berbasis desa. Kabupaten Cirebon mengembangkan konsep kawasan agropolitan dan sentra ekonomi desa yang mengandalkan hasil pertanian,

perikanan, dan UMKM sebagai kekuatan utama. Perseroda diharapkan menjadi agregator atau offtaker dalam rantai distribusi produk-produk lokal untuk meningkatkan nilai jual dan jangkauan pasar, sekaligus mengembangkan jasa pelatihan, konsultasi usaha, dan sistem logistik terpadu untuk mendukung sektor ini.

Kabupaten Cirebon juga telah menetapkan kawasan strategis pariwisata berbasis budaya dan religi, seperti di kawasan Gunung Jati, Trusmi, dan sekitarnya. Pusat-pusat pariwisata ini menjadi peluang pengembangan jasa oleh Perseroda dalam bentuk pengelolaan pusat oleh-oleh, penyediaan sarana transportasi wisata, penginapan, dan kegiatan jasa lainnya yang menunjang penguatan ekonomi masyarakat di sekitar kawasan.

Dari sisi sumber daya manusia, Kabupaten Cirebon memiliki jumlah penduduk yang tinggi dengan dominasi usia produktif. Hal ini menciptakan potensi pasar tenaga kerja sekaligus konsumen bagi sektor perdagangan dan jasa. Dalam kerangka pengembangan wilayah, keberadaan Perseroda menjadi penting untuk membuka peluang kerja baru melalui unit-unit usaha yang disesuaikan dengan potensi lokal di berbagai kecamatan, terutama dalam sektor ritel, jasa pelayanan, dan logistik.

Selanjutnya, Perda RTRW Nomor 6 Tahun 2024 juga menetapkan arah kebijakan pemanfaatan ruang yang memperhatikan prinsip keberlanjutan dan daya dukung lingkungan. Hal ini menuntut setiap kegiatan usaha, termasuk yang dikelola oleh Perseroda, untuk menerapkan prinsip green economy dan efisiensi energi. Oleh karena itu, dalam merancang usaha perdagangan dan jasa, pendekatan ramah lingkungan seperti efisiensi rantai pasok, digitalisasi layanan, dan pengelolaan limbah menjadi faktor penting yang harus diterapkan.

Dalam kaitan dengan kebijakan perencanaan investasi

daerah, kawasan-kawasan strategis pengembangan yang disebutkan dalam RTRW telah dirancang untuk menarik investasi publik maupun swasta. Perseroda sebagai BUMD diberi peran untuk mengambil bagian dalam proyek-proyek strategis ini baik melalui kemitraan investasi, penyediaan jasa pendukung investasi, maupun pengelolaan aset daerah yang berada di zona-zona pengembangan tersebut.

Berdasarkan analisis empiris terhadap dokumen RTRW Kabupaten Cirebon Tahun 2024, dapat disimpulkan bahwa pengembangan wilayah sangat mendukung transformasi kelembagaan Perusahaan Daerah menjadi Perseroda. Dengan cakupan usaha yang berorientasi pada perdagangan bahan baku, hasil pertanian, dan jasa umum, Perseroda memiliki peluang besar untuk berkembang dan menyatu dalam struktur ruang daerah sebagai pelaku ekonomi yang adaptif, inovatif, dan responsif terhadap kebijakan tata ruang yang berorientasi pembangunan berkelanjutan.

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 Cirebon:

a. Struktur Ekonomi Daerah

Struktur perekonomian menurut lapangan usaha di Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Cirebon

mencerminkan kondisi dan dinamika perekonomian daerah dari tahun ke tahun. Pada tahun 2023, nilai PDRB atas dasar harga berlaku tercatat sebesar Rp61.309,76 miliar, meningkat dari tahun 2022 sebesar Rp56.653,64 miliar. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Cirebon selama periode 2019–2023 menunjukkan pola yang fluktuatif. Pada tahun 2019, pertumbuhan ekonomi tercatat sebesar 4,68 persen, kemudian mengalami kontraksi pada 2020 sebesar -1,08 persen akibat pandemi COVID-19. Namun demikian, pemulihan mulai terjadi sejak 2021 dan pada tahun 2023 pertumbuhan mencapai 4,85 persen, menjadi yang tertinggi dalam lima tahun terakhir

Struktur ekonomi Kabupaten Cirebon didominasi oleh enam sektor utama, yaitu industri pengolahan, pertanian, perdagangan besar dan eceran, konstruksi, transportasi dan pergudangan, serta jasa pendidikan. Industri pengolahan menjadi penyumbang terbesar terhadap PDRB tahun 2023 dengan kontribusi 20,31 persen, disusul oleh sektor pertanian (14,94 persen) dan perdagangan (13,59 persen). Keberadaan sektor industri pengolahan sangat terkait erat dengan dukungan sektor perdagangan, transportasi, dan pertanian sebagai rantai pasok yang saling memperkuat

Dari sisi pengeluaran, mayoritas produk domestik di Kabupaten Cirebon dikonsumsi oleh rumah tangga, yang menyumbang lebih dari 90 persen terhadap total pengeluaran. Sementara itu, Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB) atau belanja modal menyumbang sekitar 28 persen, menunjukkan adanya aktivitas investasi yang signifikan. Konsumsi pemerintah menyumbang sekitar 6,33 persen, sedangkan konsumsi oleh Lembaga Non Profit Rumah Tangga (LNPRRT) berkontribusi kecil sekitar 2,01 persen. Nilai ekspor-impor antar daerah masih negatif, yang menunjukkan ketergantungan terhadap pasokan dari luar daerah

Pertumbuhan tertinggi pada tahun 2023 tercatat pada sektor transportasi dan pergudangan sebesar 16,88 persen, menandakan pemulihan kuat sektor logistik pasca pandemi. Ini berpotensi besar bagi pengembangan kegiatan perdagangan dan distribusi barang di wilayah Cirebon, khususnya sebagai hub logistik regional. Selain

itu, sektor jasa pendidikan dan jasa lainnya juga menunjukkan pertumbuhan yang signifikan, menandai peningkatan permintaan atas layanan non-barang di tengah pemulihan ekonomi. Dengan kondisi ini, PDRB Kabupaten Cirebon mencerminkan struktur ekonomi yang mulai bertransformasi ke arah yang lebih berimbang antara sektor produksi, distribusi, dan jasa.

Tabel 2. 4 Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Cirebon (Miliar Rupiah), 2019-2023

Lapangan Usaha/Industry		2019	2020	2021	2022	2023
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	7.592,36	7.893,61	7.952,74	8.822,41	9.161,96
B	Perdagangan dan Jasa dan Penggalian	520,61	526,24	587,31	609,10	624,99
C	Industri Pengolahan	10.072,01	10.186,65	10.811,65	11.665,49	12.452,54
D	Pengadaan Listrik dan Gas	101,55	95,23	108,67	110,76	116,17
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	46,93	55,23	60,57	63,69	75,68
F	Konstruksi	5.632,73	5.413,44	5.955,52	6.328,78	6.551,08
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	7.578,65	7.175,42	7.735,18	8.047,95	8.333,98
H	Transportasi dan Pergudangan	4.163,19	4.110,76	4.256,39	4.992,66	6.257,44
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	1.711,14	1.567,29	1.600,25	1.841,55	2.078,30
J	Informasi dan Komunikasi	1.122,90	1.465,53	1.446,34	1.512,01	1.596,12
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	1.865,09	1.934,56	2.130,03	2.353,65	2.590,38
L	Real Estat	1.130,75	1.184,60	1.298,40	1.381,20	1.458,60
M,N	Jasa Perusahaan	444,92	415,16	451,74	516,88	586,82

Lapangan Usaha/Industry		2019	2020	2021	2022	2023
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	1.502,24	1.491,69	1.610,24	1.552,18	1.667,37
P	Jasa Pendidikan	2.847,31	3.215,27	3.352,61	3.513,59	3.920,73
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	998,60	1.020,92	1.120,75	1.179,98	1.280,93
R,S, T,U	Jasa Lainnya	1.804,83	1.809,98	1.831,56	2.161,76	2.556,68
Produk Domestik Regional Bruto		49.135,81	49.561,56	52.309,94	56.653,64	61.309,76

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, 2023

Dilihat dari lapangan usaha, Struktur PDRB Kabupaten Cirebon tahun 2023 menunjukkan bahwa sektor industri pengolahan merupakan sektor dominan dengan kontribusi terbesar terhadap perekonomian daerah, yaitu sebesar 20,31 persen dari total PDRB atas dasar harga berlaku. Dominasi sektor ini mencerminkan peran penting industri manufaktur, baik skala kecil maupun besar, dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan menyerap tenaga kerja lokal. Selain itu, sektor ini memiliki keterkaitan erat dengan sektor pertanian sebagai penyedia bahan baku dan sektor perdagangan serta transportasi sebagai jalur distribusi hasil produksi, menjadikan industri pengolahan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang strategis di Kabupaten Cirebon. Selengkapnya Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan menurut lapangan usaha Kabupaten Cirebon 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 Cirebon (Miliar Rupiah), Tahun 2019-2023

Lapangan Usaha/Industry		2019	2020	2021	2022	2023
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	4.485,18	4.563,11	4.559,21	4.741,55	4.640,71
B	Perdagangan dan Jasa dan Penggalian	416,88	417,12	445,47	445,26	445,08
C	Industri Pengolahan	6.889,05	6.809,81	6.984,48	7.312,38	7.706,10
D	Pengadaan Listrik dan Gas	56,63	54,01	61,28	62,24	65,05
E	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	28,36	33,19	36,17	37,06	39,64
F	Konstruksi	4.046,87	3.869,18	4.018,35	4.017,01	4.015,83
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	5.242,93	4.874,19	5.036,25	5.151,92	5.256,04
H	Transportasi dan Pergudangan	2.674,48	2.574,72	2.585,90	2.834,17	3.312,59
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	1.224,37	1.107,58	1.095,73	1.179,80	1.269,89
J	Informasi dan Komunikasi	1.103,91	1.440,25	1.510,60	1.602,69	1.690,94
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	1.286,47	1.303,60	1.365,38	1.376,98	1.445,45
L	Real Estat	847,61	858,27	938,10	982,82	1.024,04
M,N	Jasa Perusahaan	321,66	288,51	311,93	343,00	373,06
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	903,40	862,30	854,35	834,58	896,17
P	Jasa Pendidikan	1.952,55	2.100,66	2.102,32	2.164,28	2.377,38
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	794,03	786,74	844,74	887,38	930,90
R,S, T,U	Jasa Lainnya	1.393,72	1.360,82	1.377,24	1.550,66	1.757,71
Produk Domestik Regional Bruto		33.668,10	33.304,05	34.127,52	35.523,78	37.246,57

Sumber: BPS Kabupaten Cirebon, 2024

b. **Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Daerah**

Berdasarkan dokumen Rancangan Akhir RPJMD Kabupaten Cirebon Tahun 2025–2029, proyeksi pertumbuhan ekonomi daerah menunjukkan arah yang positif dan optimistis. Kabupaten Cirebon menargetkan peningkatan laju pertumbuhan ekonomi dari 5,32% pada tahun 2025 menjadi 8,16% pada tahun 2029. Proyeksi ini didasarkan pada pemulihan pasca-pandemi serta penguatan sektor-sektor unggulan seperti industri pengolahan, perdagangan, pertanian, dan sektor jasa yang terus mengalami peningkatan nilai tambah produksi. Selain itu, pemerintah daerah mendorong pengembangan kawasan strategis seperti Kawasan Industri dan Kawasan Rebana sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru yang diharapkan mampu menarik investasi dan memperluas lapangan kerja

Upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi ini juga didukung oleh strategi lintas sektor, termasuk penguatan infrastruktur, peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan, serta integrasi sistem perlindungan sosial. Pemerintah Kabupaten Cirebon memproyeksikan penurunan angka kemiskinan dari 10,16% menjadi 6,47% dan pengangguran terbuka dari 6,73% menjadi 6,41% selama periode RPJMD. Capaian ini akan dicapai melalui program-program peningkatan produktivitas UMKM, penguatan ekonomi lokal berbasis potensi wilayah, serta optimalisasi peran sektor swasta dalam pembangunan. Dengan demikian, arah kebijakan pembangunan ekonomi Kabupaten Cirebon diarahkan untuk menciptakan pertumbuhan yang inklusif, berkelanjutan, dan berkeadilan.

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

Uraian	Proyeksi				Kondisi Akhir
	2026	2027	2028	2029	
Pertumbuhan EKonomi	6,16	6,97	7,53	8,16	8,16

Sumber: RPJMD Kabupaten Cirebon Tahun 2025-2029

Tabel 2.6 menjelaskan proyeksi pertumbuhan ekonomi Kabupaten Cirebon tahun 2026-2029. Proyeksi pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Cirebon masih diperkirakan pada angka 8,16% sesuai dengan dokumen RPJMD.

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 Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon, dapat dilihat bahwa saat ini badan hukum PD Perdagangan dan Jasa Cirebon adalah perusahaan daerah. Dalam hal ini PD Perdagangan dan Jasa Cirebon 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 Perdagangan dan Jasa Cirebon sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perda PD Perdagangan dan Jasa Cirebon 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 Perdagangan dan Jasa Cirebon, maka pemilihan bentuk badan hukum perusahaan daerah kurang sesuai. Hal ini dikarenakan PD Perdagangan dan Jasa Cirebon lebih berorientasi kepada mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

2. Kewajiban

Kewajiban BUMD adalah semua bentuk utang atau tanggungan yang harus dibayar atau diselesaikan oleh perusahaan kepada pihak ketiga. Dalam konteks perubahan bentuk hukum dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Daerah, kewajiban harus dicatat secara rinci dan diidentifikasi berdasarkan jenis, jangka waktu, pihak yang

berpiutang, dan legalitas perjanjian yang mendasarinya. Hal ini penting untuk menjamin keberlangsungan usaha dan melindungi aset daerah dari potensi sengketa hukum.

Kewajiban dapat diklasifikasikan ke dalam dua jenis, yakni kewajiban jangka pendek dan kewajiban jangka panjang. Kewajiban jangka pendek mencakup utang usaha, utang pajak, dan kewajiban pembayaran kepada karyawan (gaji, THR, tunjangan). Sementara kewajiban jangka panjang dapat berupa pinjaman kepada lembaga keuangan, kredit investasi, atau perjanjian sewa guna usaha (leasing) yang melebihi satu tahun anggaran.

Dalam proses transformasi menjadi Perseroda, penting untuk dilakukan due diligence atas seluruh kewajiban yang ada. Proses ini bertujuan untuk memverifikasi keabsahan kewajiban, potensi risiko wanprestasi, dan kemungkinan kewajiban tersembunyi (contingent liabilities). Hasil penelusuran ini akan menjadi dasar dalam penyusunan laporan posisi keuangan awal Perseroda.

Kewajiban kepada karyawan juga harus dikaji secara khusus, termasuk pesangon, tunjangan pensiun, dan hak-hak lain yang belum dibayarkan. Hal ini penting karena perubahan bentuk badan hukum berimplikasi terhadap status hubungan kerja, yang harus disesuaikan dengan regulasi ketenagakerjaan dan peraturan internal perusahaan.

Kewajiban yang timbul dari kontrak kerja sama dengan pihak ketiga juga harus dikaji kembali. Beberapa kontrak mungkin memuat klausul change of control atau assignment yang memerlukan persetujuan ulang jika badan hukum perusahaan berubah. Oleh karena itu, diperlukan komunikasi hukum dan administratif dengan para mitra usaha untuk menghindari sengketa atau pemutusan sepihak kontrak.

Prosedur pengalihan kewajiban dari Perusahaan Daerah ke Perseroda harus dilakukan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas, serta ditetapkan melalui keputusan kepala daerah atau persetujuan DPRD, apabila diperlukan. Semua kewajiban yang akan dibawa ke dalam Perseroda harus disepakati secara formal sebagai

bagian dari penilaian kekayaan bersih awal perusahaan.

Selain kewajiban finansial, BUMD juga mungkin memiliki kewajiban non-keuangan seperti kewajiban sosial atau tanggung jawab lingkungan (CSR), yang bersifat berkelanjutan. Dalam kerangka tata kelola perusahaan yang baik, Perseroda diharapkan melanjutkan komitmen tersebut agar tetap mendapatkan dukungan dari masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.

Dalam konteks pembukuan, seluruh kewajiban harus dicatat dengan standar akuntansi yang berlaku, baik PSAK (untuk Perseroda) maupun SAP (sebelum perubahan bentuk). Transisi ini memerlukan audit menyeluruh yang dilakukan oleh auditor independen atau BPK untuk memastikan akurasi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

3. Kekayaan PD Perdagangan dan Jasa

Kekayaan BUMD merupakan seluruh aset yang dimiliki oleh perusahaan dan menjadi bagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Aset tersebut meliputi kekayaan berwujud (tangible assets) dan tidak berwujud (intangible assets) yang digunakan dalam menjalankan usaha, dan akan menjadi bagian dari modal disetor dalam Perseroda setelah perubahan bentuk hukum.

Kekayaan berwujud terdiri dari aset tetap seperti tanah, bangunan, kendaraan operasional, peralatan kantor, gudang, serta aset produktif lainnya. Setiap aset ini harus didokumentasikan secara rinci dalam daftar inventaris perusahaan, disertai bukti kepemilikan, nilai perolehan, dan nilai buku terkini.

Kekayaan tidak berwujud mencakup hak paten, merek dagang, sistem informasi yang dikembangkan sendiri, serta piutang usaha yang sah dan dapat ditagih. Kekayaan ini memiliki nilai ekonomi meskipun tidak berbentuk fisik dan harus diakui sebagai bagian dari nilai perusahaan dalam proses transformasi menjadi Perseroda.

Dalam proses penghitungan kekayaan, harus dilakukan penilaian aset oleh lembaga penilai independen (appraisal) guna menentukan nilai

wajar dari kekayaan perusahaan. Nilai ini akan menjadi acuan dalam penyusunan komposisi modal dan jumlah saham yang akan dimiliki oleh Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham utama.

Proses pemindahtanganan aset dari Perusahaan Daerah ke Perseroda harus dilakukan sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Aset yang bersumber dari APBD harus disertai dokumen legalitas yang lengkap dan ditetapkan melalui persetujuan DPRD jika diperlukan.

Penting untuk membedakan antara kekayaan yang berasal dari penyertaan modal daerah dan kekayaan hasil usaha perusahaan. Penyertaan modal akan menjadi dasar bagi kepemilikan saham pemerintah daerah, sementara kekayaan hasil usaha dapat dikelola sebagai laba ditahan atau aset operasional sesuai keputusan RUPS Perseroda nantinya.

Jika terdapat kekayaan yang tidak produktif atau mengalami penurunan nilai, maka harus dilakukan penghapusan atau pemindahtanganan melalui prosedur yang sah. Hal ini untuk menjaga agar kekayaan yang masuk ke dalam Perseroda benar-benar mencerminkan nilai ekonomis yang dapat dimanfaatkan dalam kegiatan usaha yang sehat dan efisien.

Setelah dilakukan identifikasi dan penilaian menyeluruh, seluruh kekayaan tersebut akan dituangkan dalam akta pendirian Perseroda dan dilaporkan sebagai bagian dari laporan posisi keuangan awal. Dengan demikian, Perseroda akan memiliki dasar yang kuat untuk mengembangkan usaha berdasarkan aset yang legal, sah, dan bernilai ekonomi.

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 Perdagangan dan Jasa 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 (Perseroda).

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 Perdagangan dan Jasa termasuk dalam bidang Perdagangan dan Jasa, 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 Perdagangan dan Jasa sebesar Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah), dan sampai dengan akhir tahun 2011 telah disetor 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 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 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 kelayakan 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 Pasal 22 Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon alokasi laba setelah dikurangi pajak adalah sebagai berikut:

- 1) Bagian Laba Pemerintah Daerah 55%
- 2) Jasa Produksi 10%
- 3) Dana Pensiunan Pegawai 10%
- 4) Cadangan Investasi 25%

E. KAJIAN KELAYAKAN BIDANG USAHA

Kajian kelayakan bidang usaha adalah suatu proses analisis yang dilakukan untuk menilai apakah suatu rencana usaha atau investasi layak untuk dijalankan, baik dari segi ekonomi, finansial, pasar, teknis, hukum, maupun lingkungan. Kajian ini bertujuan untuk memberikan gambaran menyeluruh terkait potensi keuntungan, risiko, serta kemampuan usaha tersebut untuk beroperasi secara berkelanjutan dan menguntungkan. Dengan kajian kelayakan, pengambil keputusan dapat menentukan apakah usaha tersebut dapat dilaksanakan, perlu diperbaiki, atau sebaiknya dibatalkan sebelum mengalokasikan sumber daya secara nyata.

Sebagai sebuah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan bentuk Perseroan, bidang Perdagangan dan Jasa di Kabupaten Cirebon

memiliki potensi besar untuk mengembangkan usaha di sektor perdagangan dan jasa. Bidang perdagangan meliputi berbagai aktivitas jual beli barang kebutuhan pokok, barang konsumsi, serta komoditas strategis yang dibutuhkan masyarakat Kabupaten Cirebon dan sekitarnya. Komponen usaha yang dapat dikembangkan dalam perdagangan antara lain distribusi barang kebutuhan pokok, penjualan produk pertanian dan perikanan lokal, serta perdagangan hasil industri kecil dan menengah (IKM). Dengan pengelolaan profesional, perdagangan ini dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) serta memberdayakan pelaku usaha lokal.

Di sisi lain, sektor jasa menawarkan peluang usaha yang sangat luas dan fleksibel. Komponen usaha jasa dapat mencakup jasa logistik dan distribusi, jasa pergudangan, jasa transportasi, hingga jasa pengelolaan kawasan industri atau pasar. Kabupaten Cirebon sebagai wilayah yang berkembang pesat membutuhkan layanan jasa pendukung yang dapat meningkatkan efisiensi distribusi barang serta memberikan kemudahan akses layanan masyarakat. PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda) dapat mengambil peran strategis sebagai penyedia jasa yang kredibel dan terpercaya di tingkat lokal maupun regional.

Komponen jasa lainnya yang dapat dikembangkan oleh Perseroda adalah jasa pengelolaan usaha ritel modern seperti toko grosir, minimarket, maupun outlet pelayanan publik. Dengan semakin tingginya kebutuhan masyarakat akan akses barang kebutuhan sehari-hari dengan harga yang kompetitif dan kualitas yang terjamin, maka pengembangan unit usaha ritel dapat menjadi salah satu sumber pendapatan yang stabil bagi BUMD. Selain itu, pengembangan sistem perdagangan digital atau e-commerce berbasis daerah juga dapat menjadi inovasi dalam meningkatkan daya saing usaha Perseroda.

Selain perdagangan barang konsumsi, peluang usaha juga terbuka dalam sektor perdagangan komoditas strategis seperti pupuk, pakan ternak, serta alat dan mesin pertanian. Kabupaten Cirebon sebagai wilayah agraris memiliki potensi permintaan yang cukup besar terhadap kebutuhan sarana produksi pertanian. Perseroda dapat

berperan sebagai distributor resmi ataupun agen penyedia sarana produksi pertanian sehingga dapat membantu petani memperoleh produk yang berkualitas dengan harga yang bersaing serta meningkatkan produktivitas sektor pertanian lokal.

Dalam bidang jasa pendukung kegiatan pariwisata, Perseroda juga dapat mengembangkan usaha jasa pengelolaan obyek wisata, jasa pemanduan wisata, jasa transportasi wisata, serta pengelolaan akomodasi sederhana seperti homestay atau rumah makan khas daerah. Kabupaten Cirebon dikenal memiliki berbagai destinasi wisata sejarah dan budaya yang menarik, sehingga potensi pengembangan jasa wisata sangat relevan dalam mendorong sektor pariwisata lokal serta mendukung perekonomian masyarakat sekitar.

Bidang jasa lainnya yang memiliki potensi besar adalah jasa kebersihan dan pengelolaan lingkungan, seperti pengelolaan persampahan, pengolahan limbah, serta jasa penyediaan air bersih. Dalam menghadapi tantangan lingkungan hidup dan urbanisasi, keberadaan penyedia jasa publik yang profesional dan terjangkau akan sangat dibutuhkan oleh masyarakat maupun pemerintah daerah. Perseroda dapat menginisiasi layanan kebersihan terpadu dan pengelolaan limbah yang modern untuk meningkatkan kualitas lingkungan Kabupaten Cirebon.

Sebagai tambahan, PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon juga dapat mengembangkan jasa pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia, khususnya pelatihan kewirausahaan, pelatihan pengolahan produk lokal, serta jasa konsultasi manajemen usaha kecil. Dengan memberikan layanan edukasi dan peningkatan kapasitas masyarakat, Perseroda tidak hanya berperan sebagai badan usaha yang mencari profit semata, tetapi juga menjadi motor penggerak pemberdayaan ekonomi lokal dan peningkatan kualitas SDM di daerah.

Dengan cakupan bidang usaha yang luas tersebut, PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda) dapat mengambil peran penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi daerah secara berkelanjutan. Melalui optimalisasi sektor perdagangan dan jasa yang dikelola secara profesional, transparan, dan akuntabel, Perseroda

diharapkan mampu menjadi salah satu instrumen Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon dalam meningkatkan PAD sekaligus memberikan manfaat sosial dan ekonomi bagi masyarakat.

Dari beberapa sektor tersebut, bidang yang dapat menjadi perhatian pada BUMD Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon adalah sebagai berikut:

1. bidang perparkiran, mengingat Kabupaten Cirebon sebagai kawasan dengan aktivitas ekonomi yang terus tumbuh membutuhkan manajemen parkir yang tertib dan modern. Pengelolaan parkir yang terintegrasi tidak hanya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), tetapi juga memberikan solusi kenyamanan kepada masyarakat, khususnya di kawasan pusat kota, pasar tradisional, dan destinasi wisata. Perseroda dapat mengembangkan sistem parkir digital, penataan lahan parkir, dan pengelolaan parkir khusus seperti parkir kendaraan besar maupun parkir destinasi wisata.
2. bidang persampahan menjadi salah satu sektor strategis yang dapat diambil alih oleh Perseroda. Masalah pengelolaan sampah selalu menjadi tantangan di kawasan perkotaan maupun perdesaan. Perseroda dapat mengelola jasa pengangkutan sampah, pemilahan sampah organik dan anorganik, hingga pengolahan sampah menjadi energi atau produk bernilai ekonomi seperti kompos dan kerajinan daur ulang. Dengan sistem pelayanan yang berbasis lingkungan, sektor persampahan dapat memberikan kontribusi terhadap kebersihan kota, peningkatan kesehatan masyarakat, serta mendukung upaya pengurangan emisi karbon.
3. bidang pangan, pengembangan usaha di bidang pangan bagi Perseroda Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon diarahkan untuk mendukung ketahanan pangan daerah sekaligus meningkatkan nilai tambah produk pertanian lokal. Kabupaten Cirebon memiliki potensi besar di sektor pertanian padi, hortikultura, perikanan darat, dan produk olahan makanan khas yang hingga kini sebagian besar masih dijual dalam bentuk mentah. Melalui Perseroda, pemerintah daerah dapat mengambil peran sebagai agregator, offtaker, maupun distributor hasil pertanian

sehingga mampu menjamin kepastian harga, memperluas akses pasar, dan mengurangi praktik tengkulak yang merugikan petani. Selain itu, usaha pangan dapat diperluas ke arah pengembangan industri pengolahan seperti penggilingan padi modern, cold storage untuk ikan, serta produksi olahan makanan sehat siap saji. Kegiatan ini tidak hanya berkontribusi pada peningkatan pendapatan petani dan nelayan, tetapi juga memperkuat cadangan pangan strategis daerah, mengurangi ketergantungan pada pasokan luar, serta membuka peluang ekspor produk olahan unggulan Kabupaten Cirebon.

4. bidang kesehatan, usaha di bidang kesehatan diarahkan untuk memperkuat akses layanan kesehatan masyarakat sekaligus menciptakan peluang usaha yang berkelanjutan bagi daerah. Kabupaten Cirebon dengan jumlah penduduk yang besar memerlukan dukungan fasilitas kesehatan dan layanan farmasi yang terjangkau, berkualitas, dan merata hingga wilayah perdesaan. Perseroda dapat mengembangkan unit usaha berupa apotek daerah, distribusi alat kesehatan, serta jasa laboratorium medis yang profesional. Selain itu, peluang usaha juga terbuka dalam pengelolaan klinik pratama, layanan kesehatan home care, dan penyediaan obat generik bermutu untuk mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Kehadiran Perseroda di bidang ini akan mendorong pemerataan pelayanan kesehatan, mengurangi beban biaya masyarakat, serta menumbuhkan iklim usaha kesehatan yang profesional namun tetap berpihak pada kepentingan publik. Lebih jauh, pengembangan usaha kesehatan dapat diarahkan ke kerja sama dengan rumah sakit swasta dan institusi pendidikan kesehatan untuk riset, pelatihan tenaga medis, dan produksi alat kesehatan berbasis teknologi.
5. bidang pariwisata, PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon memiliki peluang besar untuk mengelola berbagai potensi destinasi wisata lokal, mulai dari wisata budaya, religi, kuliner, hingga wisata alam. Pengelolaan destinasi wisata oleh BUMD dapat meningkatkan kualitas sarana prasarana, menciptakan paket wisata menarik, serta

meningkatkan kenyamanan pengunjung. Dengan pengelolaan profesional, sektor pariwisata dapat menjadi penggerak ekonomi lokal sekaligus memperkenalkan kekayaan budaya Kabupaten Cirebon ke skala nasional maupun internasional.

6. bidang perdagangan umum menjadi bidang usaha yang strategis karena sesuai dengan identitas awal BUMD ini yang berfokus pada sektor perdagangan dan jasa. Kabupaten Cirebon memiliki potensi besar dalam aktivitas perdagangan, baik ritel maupun grosir, yang didukung oleh posisi strategis di jalur Pantura sebagai simpul distribusi regional. Perseroda dapat berperan sebagai penyedia layanan distribusi barang pokok, pengelola pasar modern maupun tradisional, serta sebagai penyedia jasa logistik dan pergudangan. Dengan dukungan teknologi digital, usaha perdagangan umum dapat diperluas melalui platform e-commerce daerah yang memasarkan produk UMKM dan hasil produksi lokal ke pasar nasional. Penguatan rantai pasok melalui unit usaha perdagangan umum juga akan menciptakan kestabilan harga barang kebutuhan pokok, meningkatkan daya saing pelaku usaha lokal, dan memperbesar kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini sekaligus menempatkan Kabupaten Cirebon sebagai pusat perdagangan yang adaptif terhadap perkembangan teknologi dan kebutuhan konsumen.
7. bidang industri dan pengolahan menjadi salah satu prioritas utama bagi Perseroda Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon mengingat besarnya potensi sumber daya lokal yang belum dikelola secara optimal. Kabupaten Cirebon memiliki basis ekonomi yang kuat di sektor pertanian, perikanan, perkebunan, dan kerajinan rakyat, yang dapat dikembangkan melalui kegiatan pengolahan untuk meningkatkan nilai tambah. Perseroda dapat mengambil peran sebagai motor penggerak pengembangan industri pengolahan dengan fokus pada hilirisasi produk, misalnya pengolahan beras menjadi produk turunan (beras premium, beras organik, tepung beras), pengolahan hasil laut menjadi produk beku dan siap saji, serta pengembangan industri kecil-menengah berbasis kerajinan

seperti rotan dan batik khas Cirebon. Selain itu, sektor industri pengolahan juga mencakup pemanfaatan limbah pertanian dan perikanan menjadi produk bernilai ekonomis seperti pakan ternak, pupuk organik, atau energi biomassa. Penguatan industri pengolahan ini akan menciptakan lapangan kerja baru, memperbesar kontribusi terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), serta memperluas akses pasar lokal, nasional, hingga ekspor. Dengan dukungan regulasi, teknologi, dan kemitraan strategis, bidang industri dan pengolahan berpotensi menjadikan Perseroda sebagai katalis pertumbuhan ekonomi yang berbasis pada hilirisasi sumber daya lokal, sekaligus memperkuat daya saing Kabupaten Cirebon di tingkat regional.

8. bidang energi dan sumber daya alam, pengembangan usaha di bidang energi dan sumber daya alam merupakan respon terhadap kebutuhan nasional dan daerah akan energi yang berkelanjutan serta pemanfaatan potensi alam secara optimal. Kabupaten Cirebon memiliki potensi dalam pengembangan energi baru terbarukan seperti tenaga surya, biogas, dan energi biomassa dari limbah pertanian maupun perikanan. Perseroda dapat mengembangkan proyek-proyek energi terbarukan skala kecil hingga menengah yang melibatkan masyarakat desa, sehingga selain memenuhi kebutuhan energi lokal, juga mendukung agenda transisi energi ramah lingkungan. Di samping itu, pengelolaan sumber daya alam seperti air bersih, bahan tambang non-logam, dan hasil hutan dapat dilakukan dengan prinsip berkelanjutan serta memberi nilai tambah ekonomi. Perseroda juga berpeluang menjalin kerja sama investasi dengan BUMN dan swasta untuk membangun infrastruktur energi seperti mini grid, waste to energy, atau pengembangan renewable energy hub di kawasan industri Cirebon. Dengan demikian, pengembangan usaha ini tidak hanya mendukung ketahanan energi daerah, tetapi juga memperkuat posisi Kabupaten Cirebon dalam agenda pembangunan berkelanjutan di tingkat regional maupun nasional.

Dengan cakupan usaha yang luas dan variatif, PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda) dapat bertransformasi menjadi BUMD yang adaptif dan berdaya saing tinggi, yang tidak hanya mengejar keuntungan bisnis tetapi juga berperan aktif dalam pembangunan ekonomi daerah dan pelayanan kepada masyarakat.

Untuk mengetahui apakah 8 (delapan) bidang tersebut layak atau tidak, maka harus dilakukan kajian kelayakan bidang usaha yang meliputi:

1. analisis kelayakan ekonomi;
2. analisis pasar dan pemasaran; dan
3. analisis aspek lainnya seperti ketersediaan teknologi dan aturan yang mempengaruhi.

Berikut merupakan kajian kelayakan bidang usaha pada 8 (delapan) bidang usaha yang dapat menjadi perhatian pada BUMD Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon.

Tabel 2.7 Analisis Kelayakan Ekonomi

Bidang Usaha	Potensi Usaha	Kebutuhan Investasi	Proyeksi Keuntungan	Tantangan Utama
Pengelolaan Parkir	Tingginya volume kendaraan di kawasan perkotaan, pasar, terminal, dan wisata; peluang parkir digital.	Sedang – infrastruktur lahan & sistem IT	Pendapatan stabil dari retribusi parkir; peluang digitalisasi	Persaingan dengan pengelola swasta; kepatuhan masyarakat; pengawasan kebocoran.
Pengelolaan Sampah	Besarnya volume sampah rumah tangga & industri; peluang daur ulang dan energi dari sampah.	Sedang–Tinggi – armada, TPS, teknologi pengolahan	Keuntungan dari retribusi, penjualan produk daur ulang, listrik/kompos	Kesadaran masyarakat rendah, biaya operasional tinggi, regulasi lingkungan ketat.
Pangan	Cirebon sebagai	Sedang – gudang,	Tinggi – margin dari	Fluktuasi harga pangan,

Bidang Usaha	Potensi Usaha	Kebutuhan Investasi	Proyeksi Keuntungan	Tantangan Utama
	sentra pertanian dan perdagangan pangan; peluang distribusi beras, sembako, produk olahan.	logistik, sistem digital	distribusi pangan pokok & produk olahan	kompetisi dengan swasta, keterbatasan rantai dingin.
Kesehatan	Pasar layanan klinik, apotek, laboratorium; peningkatan kebutuhan layanan kesehatan & farmasi.	Sedang – klinik, laboratorium, apotek	Stabil–Tinggi – dari layanan klinik, obat generik, distribusi alat kesehatan	Regulasi ketat, kebutuhan SDM profesional, investasi peralatan mahal.
Pariwisata	Potensi wisata budaya, religi, kuliner, dan pesisir Cirebon; peluang usaha jasa tur & pusat oleh-oleh.	Sedang – infrastruktur destinasi & promosi	Sedang–Tinggi – dari tiket masuk, tur, kuliner, cinderamata	Persaingan dengan kota wisata lain, promosi kurang, infrastruktur belum merata.
Perdagangan Umum	Basis perdagangan besar (Pantura, pasar tradisional & modern, UMKM); peluang e-commerce lokal.	Tinggi – gudang, distribusi, logistik	Tinggi – stabilisasi harga, grosir, dan ritel modern	Persaingan ketat dengan swasta, kebutuhan modal kerja besar, fluktuasi harga.
Industri & Pengolahan	Potensi pengolahan hasil pertanian, perikanan, dan industri kecil-	Tinggi – mesin, teknologi, pabrik mini	Tinggi – margin dari produk olahan bernilai tambah	Keterbatasan teknologi, akses pasar, modal awal besar, SDM terampil terbatas.

Bidang Usaha	Potensi Usaha	Kebutuhan Investasi	Proyeksi Keuntungan	Tantangan Utama
	menengah; meningkatkan nilai tambah.			
Energi & SDA	Potensi PLTS, biogas, biomassa, air bersih, dan tambang non-logam; mendukung transisi energi.	Tinggi – pembangkit, IoT, instalasi air	Tinggi – dari kontrak industri, penjualan energi & air bersih	Regulasi ketat, biaya investasi awal besar, ketergantungan pada dukungan pemerintah.

PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda) memiliki potensi pengembangan 8 sektor usaha strategis yang seluruhnya memiliki prospek pasar yang cukup menjanjikan berdasarkan tren kebutuhan daerah, pertumbuhan ekonomi lokal, serta dukungan penguatan peran BUMD dalam sektor-sektor pelayanan publik maupun komersial. Berikut adalah rangkuman potensi pasar dan arah pemasaran pada masing-masing bidang usaha tersebut.

Bidang pangan, perdagangan umum, dan energi-SDA menunjukkan potensi keuntungan yang paling besar namun butuh investasi tinggi. Bidang parkir, kesehatan, dan pariwisata relatif lebih cepat menghasilkan pendapatan dengan risiko lebih moderat. Bidang sampah dan industri pengolahan sangat strategis untuk jangka panjang karena mendukung keberlanjutan dan ekonomi sirkular.

Tabel 2.8 Analisis Pasar dan Pemasaran

Bidang Usaha	Potensi Pasar	Strategi Pemasaran Utama
Pengelolaan Parkir	Tingginya jumlah kendaraan di kawasan perkotaan, pusat perbelanjaan, pasar tradisional, terminal, stasiun, dan lokasi wisata.	Digitalisasi layanan parkir, sistem pembayaran non-tunai, kerja sama dengan pemerintah daerah & pengelola kawasan strategis.
Pengelolaan Sampah	Volume sampah rumah tangga & industri tinggi; meningkatnya kesadaran daur ulang & green business.	Edukasi masyarakat, branding layanan ramah lingkungan, pengembangan produk daur ulang, kemitraan

Bidang Usaha	Potensi Pasar	Strategi Pemasaran Utama
		dengan industri & pemerintah.
Pangan	Pasar luas dari rumah tangga, UMKM kuliner, pedagang grosir, ritel modern, hingga platform e-commerce.	Branding sebagai stabilisator harga pangan, operasi pasar, promosi digital, serta kemitraan dengan petani & UMKM.
Kesehatan	Pertumbuhan permintaan klinik pratama, apotek, laboratorium, serta layanan farmasi di tengah meningkatnya kesadaran kesehatan masyarakat.	Layanan berbasis digital (telemedicine), kerja sama BPJS, promosi layanan kesehatan murah & berkualitas, kampanye kesehatan.
Pariwisata	Potensi wisata religi, budaya, kuliner, dan bahari Cirebon dengan tren wisata domestik meningkat.	Paket wisata tematik, promosi digital & media sosial, kemitraan hotel/restoran, pengembangan pusat oleh-oleh & kuliner khas.
Perdagangan Umum	Basis pasar dari pasar tradisional, grosir, UMKM, ritel modern, serta konsumen digital di jalur Pantura.	Pusat distribusi grosir, platform e-commerce lokal, kampanye harga stabil, serta program loyalitas untuk konsumen & pelaku usaha.
Industri & Pengolahan	Potensi pasar dari industri kecil-menengah, konsumen produk olahan lokal, dan pasar regional/nasional untuk produk bernilai tambah.	Branding produk lokal unggulan, sertifikasi SNI & halal, promosi melalui pameran dagang, serta distribusi lewat ritel modern.
Energi & SDA	Permintaan energi terbarukan, listrik, biogas, air bersih, serta bahan galian non-logam dari industri & masyarakat meningkat.	Edukasi publik tentang energi hijau, kontrak jangka panjang dengan industri, promosi layanan air bersih, kemitraan dengan PLN.

Bidang pangan, perdagangan umum, kesehatan, dan energi-SDA memiliki basis pasar yang besar dan cenderung stabil. Bidang sampah dan industri pengolahan lebih cocok untuk jangka panjang karena tren keberlanjutan & ekonomi sirkular. Bidang pariwisata dan parkir dapat menjadi sumber pendapatan cepat jika didukung promosi digital dan infrastruktur memadai.

Garis Besar Strategi Pemasaran Perseroda:

1. Fokus layanan publik dan komersial berbasis kebutuhan masyarakat lokal.

2. Mengadopsi sistem digitalisasi pemasaran (marketplace lokal, website layanan, aplikasi mobile).
3. Sinergi B2B (Business to Business) dengan pemerintah daerah, instansi, sekolah, dan sektor swasta.
4. Penguatan kanal distribusi fisik (gerai, outlet) maupun daring (e-commerce, layanan antar).
5. Penetrasi pasar baru berbasis potensi wisata, budaya, dan produk khas Kabupaten Cirebon.

Dengan pendekatan pemasaran yang adaptif dan terintegrasi, PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda) memiliki ruang besar untuk meningkatkan kinerja bisnis sekaligus memberikan kontribusi nyata pada pertumbuhan ekonomi daerah dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Berikut ringkasan eksekutif lengkap dengan proyeksi angka pasar per sektor usaha PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda). Angka estimasi ini bersifat indikatif berbasis tren konsumsi lokal Kabupaten Cirebon, asumsi pertumbuhan regional, serta kisaran harga pasar saat ini, sebagai bahan awal penyusunan kajian kelayakan lebih rinci.

Tabel 2.9 Proyeksi Angka Pasar Per Sektor Usaha

Bidang Usaha	Proyeksi Pasar Tahunan (Rp Miliar)	Keterangan Proyeksi
Pengelolaan Parkir	30 – 50	Berdasarkan volume kendaraan di pasar, terminal, pusat kota, dan destinasi wisata dengan potensi parkir digital.
Pengelolaan Sampah	40 – 60	Potensi dari retribusi sampah, pengolahan daur ulang, serta konversi sampah menjadi energi/kompos.
Pangan	250 – 350	Pasar besar dari distribusi beras, sembako, produk olahan, dan pangan lokal berbasis ritel & e-commerce.
Kesehatan	150 – 200	Pertumbuhan klinik pratama, apotek, laboratorium, serta layanan kesehatan digital & farmasi.
Pariwisata	100 – 150	Potensi dari tiket wisata, jasa tur, kuliner khas, penginapan, serta pusat oleh-oleh Cirebon.
Perdagangan	300 – 400	Pasar dari grosir tradisional, distribusi ke

Bidang Usaha	Proyeksi Pasar Tahunan (Rp Miliar)	Keterangan Proyeksi
Umum		UMKM, ritel modern, serta platform e-commerce lokal.
Industri & Pengolahan	200 – 300	Potensi pengolahan hasil pertanian, perikanan, dan produk bernilai tambah untuk pasar regional/nasional.
Energi & SDA	250 – 400	Pasar energi terbarukan (PLTS, biogas), air bersih, serta bahan galian non-logam untuk industri & masyarakat.

Sektor dengan proyeksi pasar terbesar adalah Perdagangan Umum, Pangan, dan Energi & SDA, karena memiliki basis pasar yang luas dan kebutuhan yang berkelanjutan. Kesehatan dan Industri & Pengolahan diproyeksikan tumbuh stabil dengan dukungan regulasi dan tren gaya hidup.

Parkir, Sampah, dan Pariwisata lebih moderat namun tetap strategis sebagai sumber pendapatan tambahan dan pelayanan publik. Berikut adalah rangkuman rekapitulasi keseluruhan analisis aspek regulasi bidang usaha PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda):

Tabel 2.10 Analisis Aspek Regulasi

Bidang Usaha	Dasar Hukum Utama	Perizinan Utama	Peluang Pengembangan Utama
Pengelolaan Parkir	UU No. 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.	Izin pengelolaan parkir dari Pemda; kerja sama pemanfaatan aset daerah.	Digitalisasi parkir, integrasi pembayaran non-tunai, dan kemitraan pengelolaan kawasan strategis.
Pengelolaan Sampah	UU No. 18/2008 tentang Pengelolaan Sampah; PP No. 81/2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga.	Izin operasional pengelolaan sampah; izin lingkungan (UKL-UPL/AMDAL).	Daur ulang plastik & organik, <i>waste to energy</i> , pengembangan retribusi berbasis digital.

Bidang Usaha	Dasar Hukum Utama	Perizinan Utama	Peluang Pengembangan Utama
Pangan	UU No. 18/2012 tentang Pangan; PP No. 17/2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi; UU No. 33/2014 tentang Halal.	Izin edar BPOM; sertifikat halal; Tanda Daftar Gudang (TDG).	Distribusi pangan pokok, pengolahan pangan lokal, operasi pasar, dan e-commerce pangan.
Kesehatan	UU No. 36/2009 tentang Kesehatan; UU No. 44/2009 tentang Rumah Sakit; UU No. 40/2004 tentang SJSN.	Izin operasional klinik/apotek/lab; izin edar obat/alat kesehatan dari BPOM.	Klinik pratama, apotek daerah, layanan laboratorium, telemedicine, dan distribusi farmasi.
Pariwisata	UU No. 10/2009 tentang Kepariwisataan; PP No. 50/2011 tentang RIPPARNAS.	Tanda daftar usaha pariwisata; izin operasional destinasi wisata.	Pengembangan wisata religi & budaya, paket wisata tematik, pusat kuliner & oleh-oleh khas.
Perdagangan Umum	UU No. 7/2014 tentang Perdagangan; Permendagri No. 118/2018 tentang BUMD.	Izin usaha perdagangan; Tanda Daftar Gudang (TDG); izin distribusi barang.	Pusat grosir daerah, e-commerce lokal, distribusi UMKM, serta stabilisasi harga kebutuhan pokok.
Industri & Pengolahan	UU No. 3/2014 tentang Perindustrian; UU No. 20/2008 tentang UMKM.	Izin usaha industri (IUI); sertifikat SNI; izin lingkungan (UKL-UPL/AMDAL).	Pengolahan hasil pertanian & perikanan, produk olahan bernilai tambah, kemitraan UMKM.
Energi & SDA	UU No. 30/2007 tentang Energi; Perpres No. 22/2017 tentang RUEN; UU No. 17/2019 tentang SDA.	IUPTLU (Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik); izin pengelolaan air; izin tambang non-logam.	PLTS komunal, biogas/biomassa, penyediaan air bersih, tambang non-logam berbasis ramah lingkungan.

Berikut adalah ringkasan aspek teknologi dari seluruh sektor usaha PT. Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon (Perseroda):

Tabel 2.11 Analisis Aspek Teknologi

Bidang Usaha	Fokus Teknologi Utama	Inovasi Kunci	Manfaat Teknologi
Pengelolaan Parkir	Sistem parkir digital berbasis sensor & aplikasi pembayaran non-tunai.	Aplikasi mobile parkir, sensor IoT untuk slot parkir, <i>e-ticketing</i> .	Transparansi pendapatan, efisiensi pengelolaan, peningkatan kenyamanan pengguna.
Pengelolaan Sampah	Teknologi daur ulang & <i>waste to energy</i> .	Mesin pemilah otomatis, biodigester untuk sampah organik, RDF (Refuse-Derived Fuel).	Mengurangi volume sampah, menghasilkan energi/kompos, meningkatkan nilai ekonomi sampah.
Pangan	Teknologi rantai dingin & pengolahan pangan modern.	Pengemasan vakum, <i>modified atmosphere packaging</i> (MAP), <i>blockchain</i> untuk keterlacakan.	Memperpanjang umur simpan, menjaga kualitas pangan, memperkuat daya saing produk lokal.
Kesehatan	Digital health & telemedicine, sistem farmasi terintegrasi.	Rekam medis elektronik (EMR), aplikasi telekonsultasi, <i>cold chain</i> vaksin, laboratorium otomatis.	Akses layanan lebih luas, efisiensi distribusi obat, percepatan diagnosis & pengobatan.
Pariwisata	Teknologi promosi digital & <i>smart tourism</i> .	Aplikasi tur digital, VR/AR untuk promosi destinasi, sistem reservasi daring.	Meningkatkan promosi wisata, menarik wisatawan muda, memperluas pasar turis domestik & asing.
Perdagangan Umum	Sistem logistik digital & e-commerce daerah.	Aplikasi <i>marketplace</i> , sistem manajemen gudang berbasis IoT, <i>supply chain management</i> digital.	Efisiensi distribusi, memperluas akses pasar, mendukung UMKM lokal.
Industri & Pengolahan	Teknologi pengolahan hasil pertanian, perikanan, dan manufaktur kecil.	Mesin pengolahan modern, pengeringan <i>freeze-drying</i> , sertifikasi mutu berbasis IoT.	Nilai tambah produk lokal, daya saing industri kecil, kualitas produk lebih konsisten.
Energi & SDA	Energi baru terbarukan	Panel surya efisiensi tinggi, smart grid,	Penyediaan energi bersih, efisiensi

Bidang Usaha	Fokus Teknologi Utama	Inovasi Kunci	Manfaat Teknologi
	(PLTS, biogas, biomassa) & IoT untuk air bersih.	sensor kualitas air, GIS untuk pemetaan SDA.	distribusi air, pengelolaan SDA berkelanjutan.

F. 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa di Kabupaten Cirebon. 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 Cirebon akan menyusun Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, sehingga diharapkan setelah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dapat berlaku efektif.

Adapun implikasi yang dapat diperoleh dari pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, antara lain:

1. Untuk menjamin keefektifan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. Dengan adanya aturan tersebut, Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, dapat bermanfaat bagi keseimbangan masyarakat dan lingkungan.

Adapun kaitannya dengan dampaknya terhadap aspek beban keuangan Negara, maka pembiayaan terhadap Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa, maka dapat meningkatkan perekonomian masyarakat serta menjadi pemicu gairah dunia usaha yang akan berdampak pada peningkatan Pendapatan Daerah bagi Kabupaten Cirebon.

Implikasi sistem baru yang akan diatur dalam PERDA Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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

Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa Kabupaten Cirebon 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa di Kabupaten Cirebon 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. 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 dikembangkan 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 dikembangkan 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 memanfaatkan 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.

- D. 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. Hal ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa sampai dengan sistematikanya 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa ini mengubah sebagian besar (lebih dari 50%) materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon 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 Cirebon Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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.

E. 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 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 Cirebon dalam menyusun pengaturan mengenai

Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa perlu memperhatikan ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (berikut perubahannya).

F. 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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.

G. 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 Perdagangan dan Jasa, BUMD dapat mendirikan atau berkolaborasi

dengan perusahaan lain dalam usaha Perdagangan dan Jasa 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.

H. 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.

I. 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 UU 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa di Kabupaten Cirebon 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

Pengaturan terkait Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon serta harus memperhatikan karakteristik budaya masyarakat dan kearifan lokal yang ada di Kabupaten Cirebon. Oleh karena itu agar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon mengenai Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 dimasyarakat 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 hokum (*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 kemapanan 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 instrumental, 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. 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. 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);
3. 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);
4. 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).
5. 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).

6. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
7. 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 Cirebon secara lebih luas dalam Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa di Kabupaten Cirebon 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 berdasarkan 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa ini mengubah sebagian besar (lebih dari 50%) materi muatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa ini mengubah sebagian (lebih dari 50%) materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon. 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 Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon.

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 Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa

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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

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 Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon. 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa dengan perkembangan kondisi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perubahan bentuk badan hukum BUMD .
2. Pertimbangan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa:
 - a. Secara filosofis, pengaturan mengenai Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 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.
4. Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa yaitu Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

B. REKOMENDASI

Untuk mendukung realisasi rancangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa harus banyak mengadopsi ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini perlu segera dibuat.
3. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon tentang Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa 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 Perusahaan Perseroan Daerah Perdagangan dan Jasa.

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 Cirebon, 2024, *Kabupaten Cirebon Dalam Angka Tahun 2024*, Cirebon, BPS Kabupaten Cirebon
- 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 Competituon 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 Perdagangan dan Jasa Mineral dan Batubara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perdagangan dan Jasa 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 Cirebon Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Perdagangan Dan Jasa Kabupaten Cirebon.