NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN
TENTANG
PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH BANK PERKREDITAN RAKYAT
BANK KEBUMEN KABUPATEN KEBUMEN

2019

Ii

KATA PENGANTAR

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen di Kabupaten Kebumen, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Kebumen, (2), kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) aspek filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Fokus dan program prioritas Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kabupaten Kebumen.

Disamping itu, dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Kebumen, disamping pula memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan masyarakat dan Kabupaten Kebumen.

Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen.

Tim Penyusun, Januari 2019

Iii

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR 2
DAFTAR ISI 3

I. PENDAHULUAN 4
A. Latar Belakang 4
B. Identifikasi masalah 9
C. Tujuan penyusunan 10
D. Metodologi Penelitian 12

II. Kajian Teoretis dan Praktik Empiris 17
A. Kerangka teoretis 17
B. Praktik empiris 39

III. Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait 61

IV. Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis 70
1. Landasan Filosofis 70
2. Landasan Sosiologis 77
3. Landasan Yuridis 81

V. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup 86

VI. PENUTUP 93
A. Kesimpulan 93
B. Rekomendasi 96

DAFTAR PUSTAKA 98

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis.[1] Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), *Negara Indonesia adalah Negara Hukum*. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.[2] Dijadikannya hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep negara hukum, dalam negara hukum pemerintah tidak boleh bersifat pasif itu artinya pemerintah harus membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Artinya, bahwa ketika negara melaksanakan kekuasaannya maka negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Pelaksanaan kekuasaan di dalam negara hukum harus dijamin di dalam konstitusi sebagai norma dasar penyelenggaraan negara.

Dengan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk beserta kompleksnya permasalah yang menyertainya, maka tuntutan untuk diberlakuannya otonomi daerah merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat

[1] Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

[2] Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297

memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam pemberdayaan daerah. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan. Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Di dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan di dalam Pasal 18 ayat (2) konstitusi, yang mengamatkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya di dalam Pasal 18 ayat (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Kegiatan Ekonomi adalah usaha yang dilakukan orang, kelompok atau negara dalam bidang ekonomi untuk menghasilkan pendapatan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup. Berkaitan dengan penyelengaraan ekonomi, telah diatur di dalam Konstitusi yang mana tertuang di dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu cara untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi tersebut adalah melalui badan usahanya. Badan usaha yang dimaksud adalah Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Dengan otonomi daerah dalam upaya peningkatan ekonominya, dapat membentuk Badan Usaha Milik Daerah, baik untuk tujuan *Public Service*, *Profit Oriented* atau kombinasi keduanya. Dalam bahasa inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *corporation*.[3] Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki daerah.

Bentuk hukum badan usaha masing-masing memiliki karakteristik tersendiri. Inilah yang menjadi penting diperhatikan oleh Daerah dalam pemilihan bentuk hukum badan usahanya sesuai dengan tujuan pembentukannya. Berdasarkan hasil kajian ada dua bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah berorientasi pada 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 berorientasi pada mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) telah menjadi salah satu bentuk badan usaha yang diakui di Indonesia semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Kehadiran BUMD ini diharapkan menjadi salah satu pilar perekonomian di Indonesia pada era otonomi daerah saat ini. Hal ini terbukti dari banyaknya potensi bisnis di setiap daerah yang sangat prospektif. Dalam upaya untuk mencari sumber-sumber pembiayaan pembangunan, keberadaan BUMD bagi Pemerintah Daerah menjadi penting sebagai salah satu alternatif untuk pemasukan pendapatan daerah. Daerah dalam membentuk BUMD didasarkan pada potensi, karakteristik dan kebutuhan daerah tersebut. Salah satu jenis usaha yang sangat sentral perannya adalah bidang perbankan.

[3] Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Chitra Aditya, Bandung, hlm. 1

Perbankan adalah sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.[4] Pengaturan mengenai perbankan diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Di dalam Undang-undang perbankan secara tegas membedakan bentuk hukum usaha perbankan. Pasal 21 Undang-undang perbankan membedakan yaitu: Bentuk hukum suatu Bank Umum dapat berupa Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Daerah, Koperasi dan Perseroan Terbatas. Sedangkan bentuk hukum suatu Bank Perkreditan Rakyat dapat berupa Perusahaan Daerah, Koperasi, Perseroan Terbatas, dan Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) baru didefinisikan secara jelas, yaitu dalam BAB XII tentang BUMD yang terdiri dari 13 Pasal. Terhadap perusahaan-perusahaan milik daerah yang sudah mulai beroperasi sebelum Undang-undang ini berlaku, wajib untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama tiga tahun terhitung sejak Undang-undang berlaku.

Implikasi dari amanat Undang-undang Pemerintah Daerah itu salah satunya adalah bentuk hukum BUMD di bidang perbankan harus menyesuaikan terhadap pengaturan BUMD yang terdapat di dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah tersebut berikut dengan peraturan pelaksananya. BUMD di bidang perbankan yang berbentuk Perusahaan Daerah wajib menyesuaikan, yaitu dengan memilih bentuk badan hukum untuk menjadi Perusahaan Umum Daerah ataupun Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pelaksananya.

[4] Jamal Wiwoho, 2011, *Hukum Perbankan Indonesia*, UNS Press, Surakarta, hlm. 27

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen memiliki beberapa Badan Usaha Milik Daerah, salah satu diantaranya adalah Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen. Bentuk badan hukum Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen tersebut adalah Perusahaan Daerah, yang mana berdasarkan amanat dari Undang-Undang Pemerintah Daerah terhadap BUMD yang telah ada harus menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah tersebut. Pilihan bentuk badan hukum di dalam Undang-undang Pemerintah Daerah tersebut adalah Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk Perusahaan Umum Daerah tidak mungkin diaplikasikan untuk BUMD di bidang perbankan, karena secara konseptual sifat Perusahaan Umum Bergerak untuk kepentingan umum dan jasa penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak, yang menekankan pada *public service* yang dibentuk pemerintah daerah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah daerah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan usaha perbankan bukan merupakan kepentingan umum atau jasa penting yang meyangkut hajat hidup orang banyak, melainkan menekankan pada profit oriented untuk mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan asli daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Selain itu Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 09 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen. Peraturan Daerah ini masih menggunakan Konsideran yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Yang mana Undang-undang tentang Perusahaan Daerah itu sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Untuk itu maka perlu diadakannya kajian yuridis terkait dengan perubahan atau penggantian badan hukum Perusahaan Daerah Kabupaten Kebumen yang disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Penyusunan rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci menjadi:

1. Bagaimanakah urgensi Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen?
2. Bagaimanakah implikasi hukum dipilihnya bentuk badan hukum Perusahaan Perseroan Daerah terhadap perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen?
4. Bagaimana arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen?

C. Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan disusunnya Naskah Akademik adalah sebagai acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Menurut pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dengan demikian, penyusunan naskah akademik adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen yang diharapkan dapat memberi arah dan menetapkan ruang lingkupnya.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Bagaimana keberlakuannya di negara lain? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk

dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan. Jawaban atas semua pertanyaan demikian amat logis untuk dicantumkan dalam naskah akademik

Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, 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.[5] Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, 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.

[5] 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.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakann 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.[6]

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.[7] Menurut Johny Ibrahim, penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. [8]

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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam pemelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar

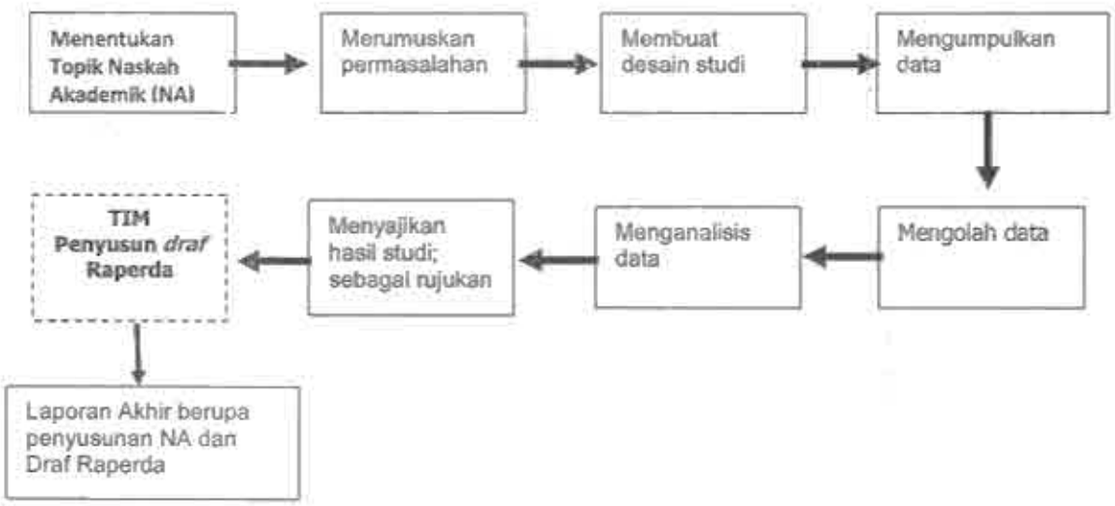
[6] Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang, hlm. 294

[7] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

[8] Johny Ibrahim, 2006, *Op.Cit*, hlm. 295

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---



Skema 1: Langkah pra-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 Kabupaten, 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 bisa 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

Kosultasi 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 ditingkat Kabupaten Kebumen.

2. Metode Analisis dan Pengolahan Data

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif. Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Data alternatif didapatkan melalui proses

informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat 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.[9] Menurut Peter Mahmud Marzuki, metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian penelitian tersebut menghadirkan objek yang hendak diteliti.[10] 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, rumusan masalah, tujuan penelitian. Dilanjutkan dengan tinjauan pustaka, metode penelitian, yang kemudian diteruskan dengan analisa bahan dan hasil pembahasan serta diakhiri dengan kesimpulan.

3. Lokakarya Hasil

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi yang bertanggung jawab dalam

[9] Johny Ibrahim, 2006, *Op.Cit*, hlm. 393
[10] Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 84

optimalisasi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen dan instansi terkait di tingkat Kabupaten Kebumen.

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi terhadap *draf* ini selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (Bagian Hukum) dan legislatif (DPRD) untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

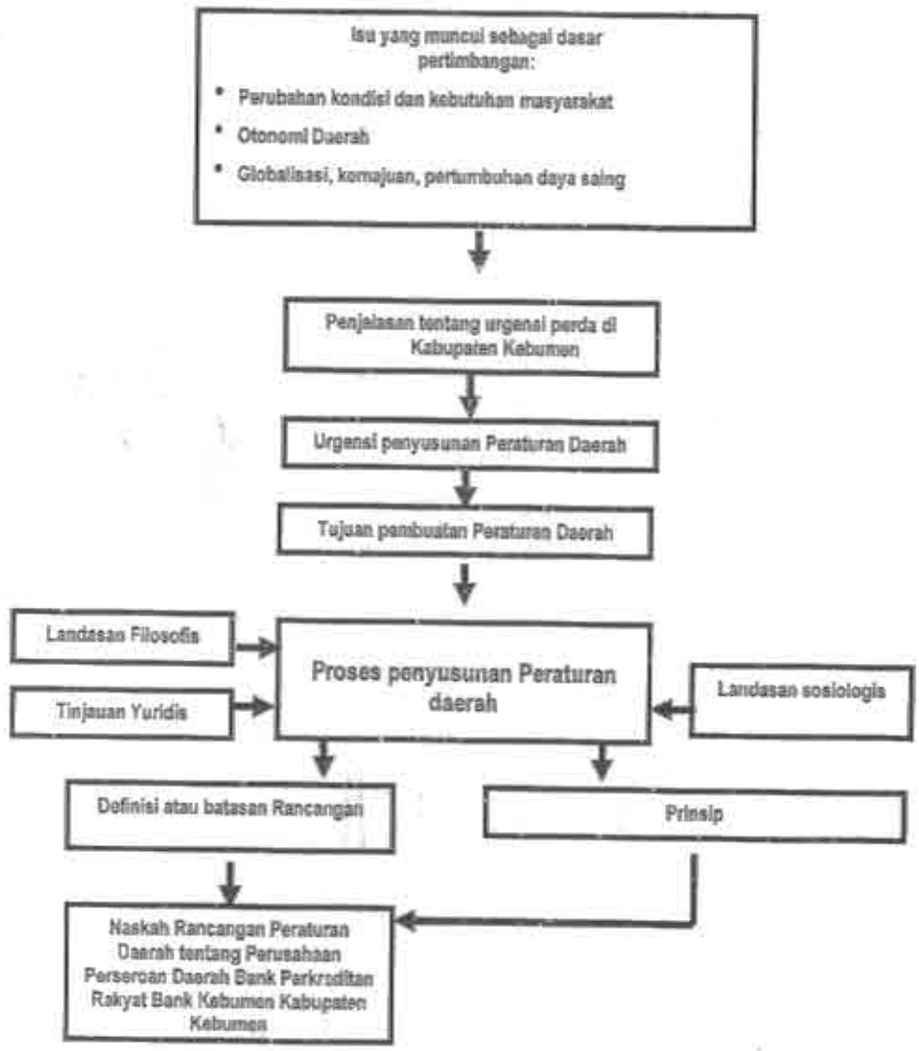
BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

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

Gambar 1.1. Alur Pikir Naskah Akademik



Dalam menyusun draf rancangan atau amandemen peraturan perundang-undangan harus diperhatikan dua prinsip utama, yaitu prinsip umum yang berkaitan dengan kelaziman penyusunan suatu norma hukum tertulis dan prinsip khusus yang menyangkut substansi spesifik yang akan diatur. Kedua prinsip ini akan memandu setiap langkah perumusan norma atas substansi yang akan diatur yaitu mengenai Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen. Dengan demikian alur pikir rumusan norma hukum akan mengalir dengan logis dan konsisten serta dapat dipertangungjawabkan dari segi teknik penyusunan perundang-undangan.

Dalam rancangan/amandemen setiap undang-undang prinsip umum yang tidak boleh dilupakan meliputi pemenuhan prinsip *doelmatigheid* (manfaat), *rechmatigheid* (taat asas), dan *plichtmatigheid* (dapat diterapkan). Selain itu efektivitas hukum juga harus dijaga dengan cara membebankan suatu konsekuensi yuridis atas setiap pelanggaran norma yang diatur, hal ini dapat berupa sanksi maupun berbagai bentuk disinsentif lainnya. Lebih jauh lagi, prinsip umum yang senantiasa harus dipegang dalam setiap *legal drafting* adalah bahwa bahasa yang digunakan haruslah bersifat normatif. Ini berarti bahwa rumusan setiap pasal harus memuat subyek hukum yang diatur, lingkup kewenangan, hak dan tanggungjawab, serta konsekuensi atas ketidakpatuhan atas norma tersebut.

Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, terdapat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) diantaranya:

1. Asas tertib penyelenggaraan Negara
2. Asas kepentingan umum
3. Asas keterbukaan
4. Asas proporsionalitas

5. Asas profesionalitas
6. Asas akuntabilitas

Dalam pada itu, berdasarkan Teori kedaulatan Hukum, dinyatakan bahwa hukum itu ditaati karena dapat memunculkan rasa keadilan (Crabe, Hugo de Groot, Immanuel Kant) sedangkan menurut Teori hukum Pembangunan (Mochtar Kusumaatmaja) perubahan yang terjadi sebagai konsekuensi dari masyarakat yang sedang membangun, harus pula diikuti dengan perubahan-perubahan teratur dalam hal peraturan perundang-undangan, maupun keputusan. Hal ini penting agar supaya perubahan dan pembangunan dalam masyarakat dapat segera mungkin ditangkap dan dilegalisasi melalui peraturan sebagai landasan hukum (yuridis). Fungsi hukum tidak hanya soal keadilan, tetapi juga kemanfaatan yang kemudian bersinergi dengan keteraturan dan ketertiban melalui adanya kepastian hukum di dalamnya (Gustav Radbruch). Jikalau demikian, maka ada sinkronisasi antara kebutuhan masyarakat dengan kepastian aturan hukum.

1. Telaah berkaitan konsep *Good Governance*

Tata kepemerintahan 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 efiesien 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.[11]

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaran pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab 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.[12]

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Program* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

a. Mengikutsertakan semua, transparansi dan bertanggungjawab, efektif dan adil.
b. Menjamin adanya supremasi hukum.
c. Menjamin bahwa proritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.[13]

[11] Joko Widodo, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, hlm. 23
[12] Joko Widodo, 2001, *Ibid*, hlm. 24
[13] Sumarto Hetifa Sj., 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, hlm. 3

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) melalui Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyebutkan bahwa adanya hubungan sinergis dan kontruktif di antara Negara, sektor swasta dan masyarakat disusun sembilan pokok karakteristik *Good Governance* yaitu:

1. Partisipasi (*Participation*).

   Setiap warga Negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*).

   Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhinya. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparency*).

   Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percecokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan maupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

4. Responsivitas (*Responsiveness*).

   Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

5. Konsensus Orientasi (*Consensus Orientation*).
   Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. Kesetaraan dan Keadilan (*Equity*).
   Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Efektivitas (*Effectiveness*).
   Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas (*Accountability*).
   Asas akuntabilitas berarti pertanggungjawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap *supervisor* harus mempertanggung-jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.
9. Strategi Visi (*Strategic Vision*).
   Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi *supervisor* dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada. [14]

Prinsip-prinsip di atas adalah merupakan suatu karakterisitik yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *good governance* yang berkaitan dengan kontrol dan pengendalian, yakni pengendalian

[14] Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 182

suatu pemerintahan yang baik agar cara dan penggunaan cara 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 mamastikan 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 government*, 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*), responsibilitas (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

Reponsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Berdasarkan pernyataan di atas maka disebutkan bahwa responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik, maka kinerja organisasi tersebut akan dinilai semakin baik. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan

suatu organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang sangat rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang kurang baik.

Responsibilitas menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan yang implisit atau eksplisit. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan serta kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya akan dinilai semakin baik. Sedangkan akuntabilitas mengacu pada seberapa besar pejabat politik dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat. Semakin banyak tindak lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi pejabat politik maka kinerja organisasi tersebut dinilai semakin baik.

Konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik atau pemerintah seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal juga seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

2. DEFINISI 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 mendesripsikan 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 Undang-Undang 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.

BUMD sebagai perusahaan milik daerah pada awalnya diatur dengan Undang-undang 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 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 Indonesua mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang Pemerintah Daerah 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 Undang-undang 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. Lebih lanjut di dalam Pasal 402 ayat (2) disebutkan 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.

Adapun yang dimaksud dengan BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah tentang BUMD, BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

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

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

a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;

b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan

c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan 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 KUHPerdata, 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.[15] 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.[16] 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.

3. DEFINISI 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 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan, Perseroan Terbatas

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

[16] Abdulkadir Muhammad, 2010, *Op.Cit*, hlm. 103

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 pelaksananya. 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 ada dasarnya tidak berbeda dengan hak dan kewajiban subjek hukum manusia.[17]

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.[18] 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 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah juga dijelaskan bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari Perumda dan Perseroda. Ciri-ciri Perseroda sebagaimana diatur pada Pasal 339 sampai dengan Pasal 343 adalah sebagai berikut:

[17] Chatamarrasjid Ais, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 25

[18] C.S.T.Kansil dan Christine, 2009, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 2

a. Permodalan

Dari pengertian Perseroda yang disebutkan dalam UU Pemda dan PP BUMD yang menyebutkan bahwa Perseroda 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 undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Ini berarti terbuka kemungkinan bagi pihak lain untuk memiliki saham perseroda, asalkan paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham perseroda dimiliki oleh satu daerah. Selain dari pada itu, berdasarkan definisi Perseroda tersebut dapat dilihat bahwa Daerah dapat memiliki keseluruhan saham dalam Perseroda. Hal ini tentunya bersinggungan dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Di dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas 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 perseroda, akan tetapi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah.

b. Organ

Organ Perseroda 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.

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.

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.

c. 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.

d. Laba

Penggunaan laba Perusahaan Perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas dan deviden Perusahaan Perseroan Daerah yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS.

e. Privatisasi

Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham pada perusahaan perseroan daerah.

f. Pembubaran Perseroda

Pembubaran Perseroda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan perseroda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

4. DEFINISI BANK PERKREDITAN RAKYAT

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 adalah Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah, yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa

dalam lalu lintas pembayaran. Kegiatan usaha BPR terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan.

Kegiatan usaha BPR hanya dapat dilakukan dan didirikan dengan izin Otoritas Jasa Keuangan. Semula izin usaha BPR adalah dari Menteri Keuangan setelah melalui pertimbangan Bank Indonesia. Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, sekarang kewenangan perizinan BPR dipegang oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang OJK dirumuskan bahwa OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi tugas dan kewenangan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan sebagaimana diatur dalam UU ini. Lebih lanjut berdasarkan Peraturan OJK Nomor 20/POJK.03/2014 tentang Badan Perkreditan Daerah, yang dapat mendirikan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah:

a) Warga Negara Indonesia;
b) Badan hukum Indonesia yang seluruh pemiliknya Warga Negara Indonesia; dan/atau
c) Pemerintah Daerah.

Dengan keluarnya surat izin usaha ini maka Bank Perkreditan Rakyat tersebut telah dapat menjalankan usaha perbankan seperti yang dicita-citakan. Untuk memperoleh izin tersebut, maka wajib dipenuhi persyaratan sekurang-kurangnya tentang susunan organisasi dan kepengurusan, permodalan, kepemilikan keahlian di bidang perbankan dan kelayakan rencana kerja. Adapun kegiatan usaha yang dapat dilakukan Bank Perkreditan antara lain:

a) Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang disamakan dengan itu;
b) Memberikan kredit;

c) Menetapkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI) seperti depositi berjangka, sertifikat deposito dan tabungan pada bank lain;

d) Menyediakan pembiayaan bagi nasabah berdasarkan prinsip syariah, BPR menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. BPR yang melaksanakan usahanya berdasarkan prinsip syariah tidak diperkenankan melaksanakan kegiatan secara konvensional dan BPR yang berdasarkan prinsip konvensional tidak diperkenankan melakukan kegiatan berdasarkan prinsip syariah.

Adapun kegiatan usaha yang tidak dapat dilakukan oleh Bank Perkreditan Rakyat, antara lain:

a) Menerima jenis simpanan berupa giro dan ikut serta dalam melakukan lalu lintas pembayaran;

b) Melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing;

Larangan ini tidak termasuk kegiatan tukar menukar valuta asing (*money changer*). Untuk melakukan usaha tukar menukar valuta asing BPR harus memenuhi ketentuan Bank Indonesia.

c) Melakukan usaha perasuransian;

d) Melakukan penyertaan modal; dan

e) Melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha.

Larangan tersebut dimaksudkan untuk menyesuaikan diri dengan kegiatan usaha BPR yang terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan. Untuk itu jenis-jenis pelayanan yang dapat diberikan oleh BPR disesuaikan dengan maksud tersebut.

Lebih lanjut terhadap Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah, adapun di dalam Pasal 1 angka 3 dijelaskan

mengenai pengertian Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah yang selanjutnya disebut BPR adalah Badan Usaha Milik Daerah dengan jenis usaha Bank Perkreditan Rakyat yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.

Tujuan pendirian BPR diatur di dalam Pasal 2 Permendagri tentang Pengelolaan BPR Milik Pemerintah Daerah adalah untuk:

a) Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
b) Memperluas akses keuangan kepada masyarakat;
c) Mendorong pembiayaan usaha mikro, kecil dan menengah yang efektif, efisien dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
d) Mendirikan BPR dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik; dan
e) Memperoleh laba dan keuntungan.

Di dalam Pasal 3 Permendagri tentang Pengelolaan BPR Milik Pemerintah Daerah, menyebutkan bahwa kegiatan usaha BPR meliputi:

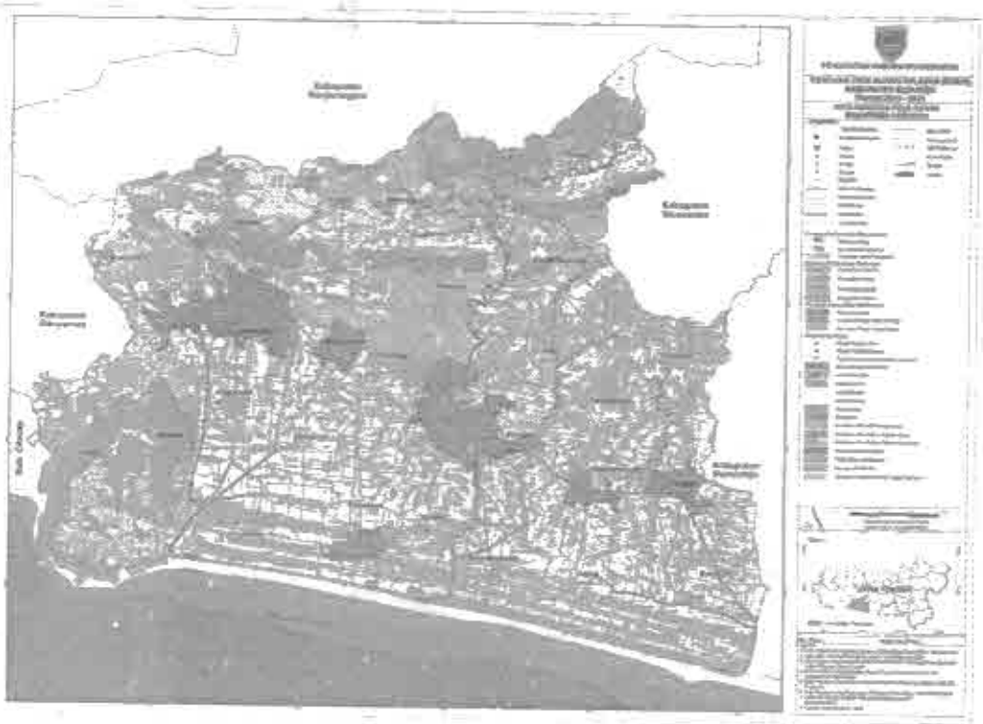
a) Menghimpun dana dari pemerintah dan masyarakat dalam bentuk simpanan, berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan;
b) Memberikan kredit termasuk kredit usaha rakyat dan/atau kredit usaha rakyat daerah, serta melaksanakan pembinaan terhadap pengusaha usaha mikro, kecil dan menengah;
c) Melakukan kerjasama dengan lembaga keuangan dan lembaga lainnya;
d) Menempatkan dananya pada lembaga keuangan dan lembaga lainnya;
e) Membantu Pemerintah Daerah dalam optimalisasi penyaluran dana untuk program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

f) Membantu pemerintah desa melaksanakan fungsi pemegang kas desa dan sebagai penyaluran alokasi dana desa dan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

g) Menjalankan usaha perbankan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Kajian Praktis/Praktik Empiris

1. KABUPATEN KEBUMEN



Kabupaten Kebumen merupakan salah satu daerah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan Ibukotanya adalah Kebumen. Terletak antara 109°22' s/d 109°50' Bujur Timur dan 7°27' s/d 7°50' Lintang Selatan. Dengan keberadaan sebagai salah satu daerah yang melingkupi wilayah pesisir selatan bagian barat Jawa Tengah, Kabupaten Kebumen menempati posisi strategis di persilangan arus transportasi Yogyakarta-Kebumen-Jakarta dan Yogyakarta-Kebumen-Bandung.

Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Kebumen adalah sebelah Utara adalah Kabupaten Banjarnegara, sebelah Timur adalah Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Purworejo, sebelah Barat adalah Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap, sebelah Selatan adalah Samudra Hindia.

Luas wilayah Kabupaten Kebumen adalah 1.581,11 km², memiliki wilayah administrasi yang terdiri atas 26 kecamatan, 449 desa dan 11 kelurahan. Dasar hukum pembagian wilayah administrasi tersebut adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Djawa Tengah. 26 kecamatan tersebut adalah:

1. Adimulyo
2. Alian
3. Ambal
4. Ayah
5. Bonoworo
6. Buayan
7. Buluspesantren
8. Gombong
9. Karanganyar
10. Karanggayam
11. Karangsambung
12. Kebumen
13. Klirong
14. Kutowinangun
15. Kuwarasan
16. Mirit
17. Padureso
18. Pejagoan
19. Petanahan
20. Poncowarno
21. Prembun
22. Puring
23. Rowokele
24. Sadang
25. Sempor

26. Sruweng

2. Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen

Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen dibentuk dan didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen (Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2010 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 45) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen (Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2015 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 119).

PD BPR Kebumen merupakan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perusahaan Daerah yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam melakukan usahanya, PD BPR Kebumen berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian dan profesionalitas. Adapun yang menjadi maksud dan tujuan didirikan PD BPR Kebumen adalah untuk membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah serta merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat. Tugas dari PD BPR Kebumen itu sendiri adalah untuk mengembangkan perekonomian, usaha mikro, kecil, dan menengah serta menggerakkan pembangunan daerah melalui kegiatan usahanya sebagai Bank Perkreditan Rakyat.

Untuk mencapai maksud dan tujuan serta melaksanakan tugasnya tersebut, kegiatan usaha PD BPR Kebumen meliputi:

a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk tabungan, deposito berjangka dan/atau bentuk lain yang disamakan;

b. Memberikan dan menyalurkan kredit;
c. Memberikan pembinaan kepada usaha mikro,kecil, dan menengah;
d. Menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito dan tabungan antar bank lainnya; dan
e. Menjalankan usaha perbankan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Modal dasar PD BPR Kebumen berdasarkan Perubahan Peraturan Daerah tentang PD BPR Kebumen adalah sebesar RP. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima milyar rupiah). Modal dasar PD BPR Kebumen ini merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dalam memenuhi modal dasar tersebut, dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBD Kabupaten Kebumen serta diatur dengan peraturan daerah tentang penyertaan modal. Organ PD BPR Kebumen terdiri dari:

a. Bupati;
   Bupati memegang kekuasaan tertinggi dan segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi dan Dewan Pengawas.
b. Dewan Pengawas; dan
   Dewan Pengawas mempunyai tugas menetapkan kebijakan umum, melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap PD BPR Kebumen. Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang bertanggungjawab kepada Bupati. Dewan pengawas berasal dari unsur pejabat daerah dan profesional. Anggota dewan pengawas paling seikit 2 (dua) orang dan paling banyak 3 (tiga) orang dan salah satu diantaranya diangkat sebagai Ketua Dewan Pengawas. Masa Jabatan Dewan Pengawas paling lama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali. Batas usia pada saat diangkat pertama kali berumur maksimal 56 (lima puluh enam) tahun.

c. Direksi.

Direksi mempunyai tugas menyususn perencanaan, melakukaan koordirnasi dan pengawasan seluruh kegiatan operasional PD BPR Kebumen. Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenangnya, Direksi bertanggungjawab kepada Bupati melalui Dewan Pengawas. Anggota Direksi paling sedikit 2 (dua) orang dan paling banyak 3 (tiga) orang, yang salah seorang diantaranya diangkat sebagai Direktur Utama. Anggota Direksi diangkat oleh Bupati untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali. Batas usia pada saat diangkat pertama kali berumur maksimal 56 (lima puluh enam) tahun.

Tahun buku PD BPR Kebumen adalah Tahun Takwim. Penggunaan laba bersih PD BPR Kebumen setelah dikurangi pajak yang telah disahkan oleh Bupati adalah sebagai berikut:

a. Bagian laba untuk Daerah sebesar 55% (lima puluh lima persen);
b. Cadangan umum sebesar 12,5% (dua belas setengah persen);
c. Cadangan tujuan sebesar 12,5 (dua belas setengah persen);
d. Dana kesejahteraan sebesar 10% (sepuluh persen);
e. Jasa produksi sebesar 10% (sepuluh persen).

3. Urgensi Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen

Sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Ketentuan mengenai Badan Usaha Milik Daerah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen memiliki beberapa Badan Usaha Milik Daerah, salah satu diantaranya adalah Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah

Kabupaten Kebumen Nomor 09 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen.

Pada Bab XII Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini menyebutkan bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD. Pendirian BUMD tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pendirian BUMD tersebut terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Selanjutnya berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 402 ayat (2) UU Pemda ini mengamanatkan 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.

Selain itu Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen ini masih menggunakan Konsideran yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Yang mana sejak diundangkannya Undang-Undang Pemerintah Daerah, di dalam ketentuan Pasal 409 huruf a menyebutkan bahwa, pada saat Undang-Undang Pemerintah Daerah ini berlaku maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Untuk itu berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan di atas, maka perlu diadakannya kajian yuridis terkait dengan perubahan atau penggantian badan hukum Perusahaan Daerah Kabupaten Kebumen yang disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

4. Implikasi Bentuk Hukum Perseroda

Sebagaimana telah ditentukan di dalam Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, ditentukan bahwa Daerah dapat mendirikan BUMD, dan BUMD tersebut terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Terhadap Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah tersebut tentunya memiliki ciri khas dan karakteristik masing-masing. Bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah lebih diidentikan berorientasi pada pelayanan umum, sekalipun juga harus mencari keuntungan. Dalam rangka pelayanan umum tersebut, Perusahaan Umum Daerah dibentuk pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masayarakatnya. Sedangkan bentuk hukum Perusahaan Perseroan Daerah lebih diidentikan berorientasi pada *profit oriented* untuk mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan asli daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

BUMD dengan bentuk Perusahaan Umum Daerah akan menitikberatkan pada misi sosial, kemanfaatan umum, pelayanan jasa bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak atau bidang usaha yang belum banyak diminati oleh sektor swasta, hal tersebut karena bentuk Perusahaan Umum Daerah tidak terbagi sahamnya dan hanya dimiliki oleh satu daerah maka pengawasan dan pembinaan secara langsung oleh pemangku kebijakan yang dilakukan oleh kepala daerah selaku pemegang otoritas dapat melakukan intervensi kebijakan dalam kontek yang positif terkait kinerja dari BUMD untuk mencapai tujuan yang optimal. Sedangkan Perusahaan Perseroan Daerah akan menjadi pilihan yang tepat bagi BUMD apabila tujuannya untuk *profit oriented* karena bentuk

hukum ini adalah terbuka dalam hal permodalan sehingga usaha yang membutuhkan permodalan besar akan lebih optimal.[19]

Bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah tidak cocok diterapkan untuk BUMD di bidang perbankan yang secara konsep usaha bidang perbankan bukan merupakan bidang vital atau yang mempengaruhi hajat orang banyak. Bentuk hukum yang cocok dengan BUMD di bidang perbankan adalah bentuk Perusahaan Perseroan Daerah. Perusahaan Perseroan Daerah merupakan Perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimilik daerah yang tunduk pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas.

Perusahaan Perseroan Daerah dibentuk dengan tujuan untuk mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (*profit oriented*). Keuntungan Perseroda tersebut salah satunya menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah yang diperlukan untuk pembangunan. Mengingat tujuan utama Perseroda adalah *profit oriented*, maka Direksi Perseroda dituntut untuk dapat melakukan terobosan ataupun aksi bisnis yang dapat menguntungkan Perseroda. Namun tidak menutup kemungkinan aksi bisnis yang dilakukan oleh Direksi tersebut justru menimbulkan kerugian pada Perseroda. Terkait dengan kerugian tersebut, Direksi tidak perlu khawatir dipersalahkan selama direksi melakukan aksi bisnis dan kepengurusannya dengan iktikad baik dan penuh tanggungjawab, sesuai dengan maksud dan tujuan didirikannya Perseroda sebagaimana tercantum di dalam anggaran dasarnya.

Hal tersebut merupakan pelaksanaan dari tugas *fiduciary duties* dari direksi, yaitu tugas yang terbit secara hukum (*by the operation of law*) dari suatu hubungan *fiduciary* antara direksi dan perusahaan (dalam hal ini adalah perseroda) yang dipimpinnya

[19] Dhimas Tetuko Kusumo, 2016, *Kajian Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah di bidang Perbankan Pasca Berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 26

sehingga direksi harus mempunyai kepedulian dan kemampuan (*duty of care and skill*), iktikad baik, loyalitas, dan kejujuran terhadap perusahaan dengan derajat yang tinggi (*high degree*).[20] Dalam melaksanakan tugas *fiduciary duties*, direksi harus melaksanakan tugasnya dengan iktikad baik (*bonafides*), *proper purpose*, tidak dengan kebebasan yang tidak bertanggung jawab (*unfettered discretion*), dan tidak memiliki benturan tugas dan kepentingan (*Conflict on duty and interest*).[21]

Sepanjang direksi tidak melakukan pelanggaran atas anggaran dasar perseroan, maka perseroan yang akan bertanggung jawab atas semua akibat dari tindakan direksi tersebut, termasuk apabila perseroan menderita kerugian, bahkan kepailitan, sepanjang kerugian atau kepailitan tersebut terjadi bukan karena kesalahan (kesengajaan atau kelalain) direksi.[22] Sebaliknya apabila direksi tidak memiiiki iktikad baik, salah dan lalai dalam melaksanakan tugas kepengurusan perseroda, serta melakukan tindakan yang berhubungan dengan tindakan *ultra vires*, maka berdasarkan ketentuan Pasal 97 ayat (3) UU PT menentukan bahwa, setiap anggota direksi harus bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroda. Dalam hal direksi terdiri dari 2 (dua) anggota direksi atau lebih, maka tanggung jawab tersebut berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota direksi.

Tindakan yang berhubungan dengan tindakan *ultra vires* ada dua, yaitu: pertama adalah tindakan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta anggaran dasar perseroan adalah tindakan yang berada di luar maksud dan tujuan perseroan. Kedua, adalah tindakan dari direksi perseroan di luar kewenangan yang diberikan kepadanya berdasarkan ketentuan yang berlaku, termasuk anggaran dasar.[23]

[20] Munir Fuady, 2003, *Paradigma Baru Perseroan Terbatas*, CitraAditya, Bandung, hlm. 81
[21] Munir Fuady, 2003, *Ibid*, hlm. 82
[22] Hasbullah F. Sjawie, 2018, *Tanggung Jawab Direksi Perseroan atas Tindakan Ultra Vires*, Jurnal Hukum Prioris, hlm. 12
[23] Gunawan Widjaja, 2005, *Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 21-22

Selanjutnya, berkaitan dengan kedudukan Kepala Daerah dalam Perseroda berbeda dengan Perumda dimana kepala daerah berkedudukan sebagai pemilik modal, berdasarkan Pasal 3 ayat (1) huruf b PP No.54 Tahun 2017, kepala daerah pada Perseroda mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, berkedudukan sebagai pemegang saham. Dengan kepemilikan saham paling sedikit 51%, maka kepala daerah berkedudukan sebagai pemegang saham mayoritas pada Perseroda. Terkait dengan kepemilikan saham mayoritas tersebut, Rudyanti Dorotea Tobing mengemukakan bahwa siapa yang menguasai saham paling banyak dalam suatu PT, maka dialah yang menentukan kebijakan PT.[24]

Di dalam Pasal 84 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007 mengatur setiap saham yang dikeluarkan mempunyai satu hak suara, kecuali anggaran dasar menentukan lain. Setiap pemegang saham berhak mengeluarkan suaranya sebanyak saham yang dimilikinya di dalam Perseroda. Dengan demikian berdasarkan Pasal 84 ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007, dengan kepemilikan saham minimal 51%, maka kepala daerah mewakili daerah sebagai pemegang saham mayoritas dan dapat mengambil keputusan dalam RUPS. Berdasarkan Pasal 1 angka 15 PP Nomor 54 Tahun 2017, RUPS adalah organ Perseroda yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Perseroda dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada direksi atau komisaris. Dengan demikian dalam kedudukannya sebagai pemegang saham mayoritas, kepala daerah memiliki kewenangan yang besar dalam Perseroda dan dapat menentukan kebijakan Perseroda. Dari kewenangan tersebut terlihat bahwa kepala daerah yang mewakili daerah sebagai pemegang saham mayoritas pada Perseroda, memiliki kewenangan untuk mengangkat organ Perseroda yaitu direksi dan komisaris.

Selanjutnya, berdasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik yaitu kewajaran, Perseroda harus

[24] Rudyanti Dorotea Tobing, 2015, *Aspek-aspek Hukum Bisnis*, Leks Bang Yustitia, Surabaya, hlm. 268

memperhatikan kepentingan seluruh *stakeholders* berdasarkan asas kepatutan dan kewajaran, khususnya kepentingan pemegang saham minoritas. Mengingat kedudukannya yang lemah maka hukum memberikan pelindungan kepada pemegang saham minoritas. Dalam UU Nomor 40 Tahun 2007, pelindungan terhadap pemegang saham minoritas terdapat dalam Pasal 61 dan Pasal 62. Berdasarkan pada Pasal 61 UU Nomor 40 Tahun 2007, pemegang saham yang merasa dirugikan karena tindakan Perseroda yang dianggap tidak adil dan tanpa alasan wajar sebagai akibat keputusan RUPS, direksi, dan/atau dewan komisaris dapat mengajukan gugatan terhadap Perseroda ke pengadilan negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan Perseroda. Sedangkan berdasarkan Pasal 62 UU Nomor 40 Tahun 2007, setiap pemegang saham berhak meminta kepada Perseroda agar sahamnya dibeli dengan harga yang wajar apabila yang bersangkutan tidak menyetujui tindakan Perseroda yang merugikan pemegang saham atau Perseroda berupa:

a. Perubahan anggaran dasar;
b. Pengalihan atau penjaminan kekayaan Perseroda yang mempunyai nilai lebih dari 50% (lima puluh persen) kekayaan bersih perseroda.
c. Penggabungan, peleburan, pengambialihan, atau pemisahan.

Dalam rangka meningkatkan pengawasan akan lebih baik jika saham perseroda juga dimiliki oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Dengan kepemilikan saham oleh masyarakat luas maka diharapkan ada banyak pihak yang mengawasi Perseroda sehingga Perseroda dapat dikelola dan berkembang dengan baik. Perseroda yang berkembang dengan baik akan meningkatkan *value* perusahaan dan menaikkan nilai saham Perseroda yang pada akhirnya akan dapat menguntungkan daerah itu sendiri.

5. Faktor Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan berdasarkan ketentuan-ketentuan formalnya dalam rangka meningkatkan efektivitas penegakan hukum penyempurnaan kedudukan dan peranan badan-badan penegak hukum sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing. Struktur hukum pelaksanaan Peraturan Daerah nantinya dalam hal Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen dan unit kerja dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Kebumen yang mempunyai relevansi Tupoksi dengan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen. Hal ini sejalan dengan pandangan Durkheim dalam Adiputra (2011: 7) yang mengatakan agar hukum dapat berlaku efektif di masyarakat harus ada rasa kebersamaan di masyarakat tersebut. Perasaan kebersamaan ini tidak hanya menarik para anggota menjadi satu, melainkan sekaligus juga menjadi landasan berdirinya masyarakat-nya. Dengan demikian, serangan terhadap masyarakat-nya akan dihadapi dengan kesadaran bersama pula, berupa penindakan terhadap serangan tersebut, dalam hal ini berupa pemidanaan.

Pembagunan budaya hukum merupakan salah satu upaya penegakan sistem hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan penyelenggara Negara harus secara terus menerus dibangun dan dikembangkan melalui pendidikan, penyuluhan, keteladanan dan penegakan hukum yang benar untuk menumbuhkan kesadaran menghormati, menaati hukum yang pada gilirannya akan berkembang menjadi masyarakat yang memiliki budaya hukum. Ungkapan romawi kuno *"Quid sine leges moribus"* apalah artinya Undang-undang jika tidak didukung oleh perilaku baik masyarakat.

6. Faktor Budaya Hukum

Salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan Perda nantinya dalam hal Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen adalah faktor budaya hukum masyarakat itu sendiri. Budaya hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsep abstrak mengenai apa yang baik dan buruk.

Apabila hukum dirasakan telah responsif dan aspiratif, para pemimpin Negara telah pula memberikan teladan menaati dan menghargai hukum, memberikan saluran keadilan yang dapat memuaskan masyarakat, maka dengan sendirinya masyarakat akan lebih menghargai hukum. Faktor-faktor inilah yang akan memberi sumbangan besar dalam membentuk budaya hukum masyarakat. Disamping itu konsep penyadaran hukum melalui pendekatan ideologis dan demokratis perlu pula dikembangkan. Melalui penyadaran hukum diharapkan masyarakat mampu bersikap kritis terhadap hukum serta mampu bertindak untuk memperjuangkan hak-hak mereka dalam koridor hukum tanpa menggunakan cara-cara kekerasan.

7. Faktor Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan hal yang sangat esensi dalam pelaksanaan suatu peraturan, berhasil atau tidaknya suatu peraturan sangat ditentukan oleh ketersediaan sarana dan prasarana sebagai pendukung pelaksanaan suatu peraturan, begitu juga dalam pelaksanaan perda nantinya dalam hal pembentukan dan pendirian Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen.

8. Perbandingan Peraturan Perundang-Undangan

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) baru didefinisikan secara jelas, yaitu dalam BAB XII tentang BUMD yang terdiri dari 13 Pasal. Terhadap perusahaan-perusahaan milik daerah yang sudah mulai beroperasi sebelum Undang-undang ini berlaku, wajib untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama tiga tahun terhitung sejak Undang-undang berlaku.

Sebelumnya, BUMD sebagai perusahaan milik daerah diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Namun, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tersebut menjadi tidak berlaku, hanya saja peraturan pelaksananya selama tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan masih tetap berlaku.

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen memiliki beberapa Badan Usaha Milik Daerah, salah satu diantaranya adalah Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen yang diatur dalam Peraturan Daerah Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kebumen Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen. Peraturan Daerah ini masih menggunakan Konsideran yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun

1962 tentang Perusahaan Daerah. Yang mana Undang-undang tentang Perusahaan Daerah itu sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Untuk itu maka perlu diadakannya kajian yuridis terkait dengan perubahan atau penggantian badan hukum Perusahaan Daerah Kabupaten Kebumen yang disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 disebutkan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk: memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; 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 memperoleh laba dan/atau keuntungan. Dipilihnya Perusahaan Perseroan Daerah sebagai perubahan atau penggantian Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen adalah dengan dasar pendirian Perusahaan Perseroan Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan penyediaan jasa yang bermutu bagi pemenuhan masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Pemilihan Perusahaan Perseroan Daerah sebagai badan hukum perubahan dan/atau penggantian dari Perusahaan Daerah ini sudahlah sesuai dengan kondisi, karakteristik dan potensi daerah saat ini dan telah sesuai juga dengan tujuan pendirian BUMD, khususnya pendirian Perusahaan

Perseroan Daerah yang disebutkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah tersebut.

Berikut akan disandingkan beberapa hal-hal yang signifikan perubahan antara Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 12 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kebumen Kabupaten Kebumen dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

a. Tujuan

Di dalam Peraturan Daerah tentang PD Bank Perkreditan Rakyat Kebumen ditentukan tujuan PD Bank Perkreditan Rakyat Kebumen adalah: untuk membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah serta merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat.

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, tujuan pendirian BUMD adalah untuk: Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; 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 Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Lebih spesifik tujuan Pendirian BPR berdasarkan Permendagri tentang Pengelolaan BPR Milik Pemerintah Daerah adalah untuk:

1) Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
2) Memperluas akses keuangan kepada masyarakat;
3) Mendorong pembiayaan usaha mikro, kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4) Mendirikan BPR dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik; dan
5) Memperoleh laba atau keuntungan.

Dari persandingan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa adanya sedikit perubahan tujuan pendirian BPR berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru yaitu tidak hanya bertujuan untuk mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan serta merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah saja, akan tetapi penambahan tujuan pendirian BPR diantaranya adalah untuk memperluas akses keuangan kepada masyarakat dan mendirikan BPR dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

b. Modal

Di dalam Peraturan Daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen pada bagian modal hanya ditentukan terkait dengan modal dasar, pemenuhan modal disetor dan penambahan modal. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD disebutkan bahwa: Sumber modal BUMD terdiri atas: Penyertaan modal daerah; Pinjaman; Hibah; dan Sumber modal lainnya. Selain itu, berkaitan dengan Bab tentang Modal di dalam PP BUMD juga dijelaskan mengenai perubahan penyertaan modal daerah, pengurangan modal daerah, dan perubahan penyertaan modal daerah.

Berdasarkan penjabaran tersebut di atas, maka dapat dilihat dengan jelas bahwa terkait dengan ketentuan mengenai modal, ada banyak ketentuan baru yang tidak diatur di dalam

Perda BPR Kebumen. Sehingga sebaiknya dalam penyusunan rancangan peraturan daerah yang baru, sebaiknya menyesuaikan dengan ketentuan yang ada pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai BUMD.

c. Organ

Berikut akan disandingan pengaturan mengenai organ BUMD yang terdapat di dalam Peraturan Daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen organ BPR Kebumen dan peraturan pemerintah tentang BUMD, yang terdiri dari:

1) Bupati / RUPS;

Di dalam Peraturan Darah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen tidak diatur secara *rigid* terkait dengan kewenangan Bupati, hanya disebutkan bahwa Bupati memegang kekuasaan tertinggi dan segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.

Sedangkan di dalam peraturan pemerintah tentang BUMD, disebutkan dengan adanya RUPS yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam BUMD yang memiliki kewenangan yang tidak diserahkan kepada Komisaris dan Direksi. Dalam ketentuan ini Kepala Daerah mewakili Daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan daerah di dalam RUPS.

2) Dewan pengawas / Komisaris;

Di dalam peraturan daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen dikenal dengan istilah Dewan Pengawas yang merupakan organ PD BPR Kebumen yang mempunyai tugas menetapkan kebijaksanaan umum, melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap PD BPR Kebumen. Jumlah anggota dewan pengawas paling sedikit dua dan paling banyak tiga orang, untuk masa jabatan paling lama tiga tahun dan dapat diangkat kembali dengan batas usia pada saat pengangkatan pertama kali berumur maksimal 56 (lima puluh enam) tahun.

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD terkait dengan perusahaan perseroan daerah dikenal dengan istilah Komisaris yang merupakan organ perusahaan perseroan daerah yang diangkat oleh RUPS dan memiliki tugas melakukan pengawasan terhadap perusahaan perseroan daerah dan mengawasi dan memberi nasihat kepada direksi dalam menjalankan pengurusan perusahaan perseroan daerah. Jumlah anggota Komisaris ditetapkan oleh RUPS dengan ketentuan paling banyak sama dengan jumlah direksi. Anggota komisaris diangkat untuk masa jabatan paling lama empat tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan dan berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali.

3) Direksi.

Pada Peraturan Daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen diatur ketentuan mengenai Direksi sebagai berikut:

(1) Direksi diangkat oleh Bupati;
(2) Batas usia untuk calon yang berasal dari pegawai Bank Perkreditan Rakyat Kebumen dan yang berasal dari umum pada saat diangkat sebagai Direksi pertama kali paling tinggi 56 (lima puluh enam) tahun;
(3) Jumlah Direksi paling sedikit 2 (dua) orang dan paling banyak 3 (tiga) orang;
(4) Masa jabatan Direksi selama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali;

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, pengaturan mengenai Direksi diatur sebagai berikut:

(1) Direksi pada perusahaan perseroan Daerah diangkat oleh RUPS:
(2) berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;

(3) Proses pemilihan anggota Direksi dilakukan melalui seleksi;

(4) Tahapan seleksi paling sedikit terdiri atas:

a) Seleksi administrasi;

b) UKK; dan

c) Wawancara akhir.

(5) Panitia Seleksi;

(6) Jumlah anggota Direksi paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang;

(7) Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan;

d. Pegawai

Di dalam Peraturan Daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen ketentuan terkait dengan pegawai diatur dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pada Aparatur Sipil Negara (ASN). Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, 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

e. Perhitungan hasil usaha

Di dalam Peraturan Daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen, Laba bersih Bank Perkreditan Rakyat Kebumen yang telah dikurangi pajak yang telah disahkan oleh Bupati ditetapkan penggunaannya sebagai berikut:

(1) Bagian laba untuk Daerah sebesar 55% (lima puluh lima persen);

(2) Cadangan Umum sebesar 12,5% (dua belas setengah persen);

(3) Cadangan Tujuan sebesar 12,5% (dua belas setengah persen);

(4) Dana Kesejahteraan sebesar 10% (sepuluh persen); dan

(5) Jasa Produksi sebesar 10% (sepuluh persen).

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, Penggunaan laba perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pengelolaan BPR Milik Pemerintah Daerah, yang menyebutkan laba bersih BPR setelah dikurangi pajak yang telah disahkan oleh RUPS meliputi:

1) Bagian laba untuk daerah/dividen untuk pemegang saham sebesar 55% (lima puluh lima persen);
2) Cadangan 20% (dua puluh [persen);
3) Tanggungjawab sosial dan lingkungan/ *corporate social responsibility* 3% (tiga persen);
4) Tantiem 4% (empat persen);
5) Jasa produksi 8% (delapan persen); dan
6) Dana kesejahteraan 10% (sepuluh persen).

f. Pembinaan

Di dalam Peraturan Daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen, Bupati melakukan pembinaan umum terhadap Bank Perkreditan Rakyat Kebumen. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap pengurusan BUMD yang dilaksanakan oleh:

(1) Sekretaris Daerah;
(2) pejabat pada Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD; dan
(3) pejabat pada Pemerintah Daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan Sekretaris Daerah.

Serta ditentukan terkait dengan pengawasan terhadap BUMD yang dilakukan oleh satuan pengawas intern, komite audit dan/atau komite lainnya.

g. Pembubaran

Di dalam Peraturan Daerah tentang PD Bank Perkreditan Rakyat Kebumen, hanya diatur mengenai pembubaran PD Bank Perkreditan Rakyat Kebumen. Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD, diatur mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD.

h. Ketentuan yang tidak diatur

Adapun ketentuan yang tidak diatur di dalam Peraturan Daerah tentang Bank Perkreditan Rakyat Kebumen dan terdapat di dalam Peraturan Pemerintah tentang BUMD adalah seperti adanya satuan pengawas intern, komite audit dan/atau komite lainnya, rencana bisnis BUMD, Standar operasional prosedur, tata kelola perusahaan yang baik, pinjaman, penggunaan laba untuk tanggung jawab sosial dan lingkungan, anak perusahaan BUMD, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi BUMD, Restrukturisasi, perubahan bentuk hukum BUMD, privatisasi, penggabungan, peleburan, penggambilalihan, dan kepailitan BUMD.

BAB III

ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini 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 Perarturan Perundang-Undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan 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 Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan 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.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;

   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 daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 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 Perda dan Peraturan lainnya. Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah. Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undanagan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik 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.

Kaitan dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen merupakan Daerah Kabupaten berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950, dan oleh karena itu, berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah, lebih spesifik berkaitan dengan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen.

2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);

   Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Kebumen merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan Pasal 1 angka 22.

3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);

   Di dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ini berisi mengenai definisi Bank Perkreditan Rakyat dan Kantor Cabang, Usaha Bank Perkreditan Rakyat, Perizinan, Bentuk Hukum dan Kepemilikan, Komisaris dan Direksi, dan Rahasia Bank.

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

   Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah salah satunya diatur dengan merujuk kepada Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya yang berkaitan dengan Pengaturan Pegawai. Di dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini berisi mengenai perencanaan tenaga kerja dan informasi ketenagakerjaan, pelatihan kerja, penempatan tenaga kerja, perluasan kesempatan kerja, penggunaan tenaga kerja asing, hubungan kerja, perlindungan, pengupahan dan kesejahteraan, termasuk juga di dalamnya berisi mengenai perlindungan terhadap tenaga kerja penyandang cacat, tenaga kerja anak, dan tenaga kerja perempuan. Selain itu juga diatur mengenai waktu kerja, serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha, perjanjian kerja dan perselisihan hubungan industrial. Pengaturan akan hal tersebut sangat bermanfaat karena di dalam Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen ini tentunya ada pegawai atau tenaga kerja dan ada juga direksi atau pemberi kerja yang mana pengaturannya harus diatur secara *rigid* dengan merujuk pada Undang-undang ketenagakerjaan ini.

5. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);

   Beberapa ketentuan yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menjadi bahan acuan dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini adalah antara lain definisi Perseroan terbatas, organ perseroan terbatas, RUPS, Direksi, Komisaris, pendirian, anggaran dasardan perubahan anggaran dasar, daftar perseroan dan pengumuman, modal dan saham, rencana kerja, laporan tahunan

dan penggunaan laba, tanggung jawab sosial dan lingkungan, penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

6. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

   Digunakannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sitematikanya diatur dalam undang-undang ini.

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

7. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253);

   Otoritas jasa keuangan berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan, yang salah satunya adalah tugas pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keunagan di sektor Perbankan. Di dalam Pasal 7 UU OJK disebutkan bahwa untuk

melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor Perbankan, OJK mempunyai wewenang:

a. pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi:
   1) perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank; dan
   2) kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa.
b. pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
   1) likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;
   2) laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
   3) sistem informasi debitur;
   4) pengujian kredit (*credit testing*); dan
   5) standar akuntansi bank;
c. pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati- hatian bank, meliputi:
   1) manajemen risiko;
   2) tata kelola bank;
   3) pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; dan
   4) pemeriksaan bank.

8. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-

undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini beberapa hal diantaranya mengatur mengenai pendirian BUMD, tujuan pendirian BUMD, sumber modal BUMD, penyertaan modal BUMD, Perusahaan Umum Daerah, Organ Perusahaan Umum Daerah, Laba Perusahaan Umum Daerah, restrukturisasi, pembubaran Perusahaan Umum Daerah, serta pengelolaan BUMD. Khususnya berkaitan dengan Pasal 331 yang menyebutkan sebagai berikut :

(1) Daerah dapat mendirikan BUMD
(2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (91) ditetapkan dengan Perda.
(3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan daerah.
(4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
    a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
    b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yangbermutu 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.
(5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:
    a. Kebutuhan daerah; dan
    b. Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk
(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Selanjutnya disebutkan lebih lanjut di dalam ketentuan peralihan Pasal 402 yang menyebutkan:

(1) Izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Undang-Undang ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin.

(2) 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.

Selain itu diatur pula di dalam Ketentuan Penutup Pasal 409, yang berbunyi:

a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387);

b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran NegaraRepublik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Untuk itu berdasarkan dasar yang telah disebutkan diatas, perlulah dibuat dan ditetapkannya Peraturan Daerah yang baru berkaitan dengan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen.

9. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017

Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);

Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam rangka untuk pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Adapun di dalam Peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen dibuat dalam rangka mengatur hal-hal yang berkaitan dengan proses identifikasi masalah, prinsip pengembangan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen, optimalisasi anggaran, keterbukaan, kemanfaatan serta guna memajukan perkembangan perekonomian di Kabupaten Kebumen. Rancangan Peraturan Daerah ini disusun sekaligus sebagai upaya pemenuhan hak masyarakat serta kebutuhan Kabupaten Kebumen. Dengan adanya penyusunan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen, diharapkan tersusun peraturan yang komprehensif mengatur aspek pembentukan dan pendirian serta struktur organisasi yang tersusun secara integral, dan tidak hanya itu saja, kehadiran aturan yuridis ini diharapkan dapat menjadi payung hukum untuk memperkuat pemajuan potensi yang merupakan *multiply effect* guna mempertegas sisi kemajuan perekonomian daerah.

Dari amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah berupaya memajukan kesejahteraan umum, agar berkesesuaian dengan kesejahteraan masyarakat. Beranjak dari amanat tersebut, maka Pemerintah Daerah berkewajiban untuk melakukan berbagai upaya untuk memajukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen,

bahwa pemerintah bersama masyarakat secara sekaligus memiliki tanggung jawab.

Rancangan Peraturan Daerah merupakan bagian dari upaya Negara untuk melindungi masyarakat, memberikan rasa aman dan nyaman sejalan dengan tujuan bernegara menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Daerah ini menjamin kepastian hukum terhadap tata cara pembentukan, pendirian, struktur organisasi serta hak dan kewajiban di dalam Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen. Peraturan Daerah ini juga menjadi landasan bagi pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara terbuka dan akuntabel yang pada akhirnya dapat memberikan jaminan atas berlakunya tata kelola pemerintahan yang baik.

Dalam rangka menempatkan posisi masyarakat dalam partisipasi dan legitimasi, terutama dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, maka di dalamnya terkandung nilai-nilai demokrasi. Henry B. Mayo merinci nilai-nilai dalam demokrasi, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang dirinci itu, tetapi tergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai (*values*) yang meliputi:

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan

mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa Negara perbedaan antara dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memerhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk memengaruhi orang lain atau untuk mengadakan perundingan dan dialog.

2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya, majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan, dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya dengan perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistem diktator.
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*). Pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, ataupun melalui *coup d'etat*, dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas ini sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.

5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu gaya hidup (*way of life*). Tetapi keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga persatuan serta integrasi.
6. Menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Mencermati nilai-nilai demokrasi, maka Robert Dahl mengemukakan indikator sebuah *democratic political order* yang dijadikan sebagai kerangka acuan untuk mengamati ada tidaknya demokrasi yang diwujudkan dalam pemerintahan. Dalam hal ini, Dahl mengajukan tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, meliputi:

1. *Control over government decicions about policy is constitusionally vested in elected officials.* (Pengawasan terhadap keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional diterapkan pada petugas terpilih);
2. *Elected officials are chosen and peacfully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited.* (Petugas terpilih, dipilih dan diberhentikan melalui pemilihan yang cukup sering, adil dan bebas dimana pemaksaan dibatasi);

3. *Practically all adults have the right in vote in these elections.* (Dalam praktik, semua orang dewasa mempunyai hak untuk memberikan suara pada pemilihan ini);
4. *Most adults have the rigth to run for public officer for which candidates run in these elections.* (Kebanyakan dari orang- orang dewasa ini berhak untuk mencalonkan diri menjadi petugas publik untuk mana para kandidat mencalonkan diri pada pemilihan ini);
5. *Citizens have an effectifly enforced right to freedom of expression, particulary political expression, including criticsm of of the officials, the conduct of the government, the prevalling political, economic, and social system, and the dominants idiology.* (Warga negara memiliki hak (yang telah diperjuangkan secara efektif) untuk bebas mengeluarkan ekspresi, terutama ekspresi politik, termasuk mengkritik petugas publik, perbuatan pemerintah, sistem politik, ekonomi, sosial yang berlaku, dan ideologi yang dominan);
6. *These olso have acces of alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.* (Mereka juga mempunyai akses pada alternatif sumber daya informasi yang tidak dimonopoli oleh pemerintah atau oleh kelompok lain);
7. *Finally the have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political parties interest groups, that attempt to influnce the government by competing in elections and by other peaceful means.* (Pada akhirnya mereka mempunyai hak-hak yang diperjuangkan secara efektif untuk membentuk dan bergabung pada sosiasi otonom, termasuk kelompok kpentingan partai politik, yang mencoba memengaruhi pemerintah dengan berkompetisi dalam pemilihan dan melakui sarana-sarana damai lainnya).

Pemerintahan dapat dikategorikan telah mewujudkan hakikat demokrasi apabila dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya selalu melibatkan keikutsertaan rakyat dan senantiasa bertanggung jawab kepada rakyat dan memerintah atas nama rakyat. Hal inilah

yang secara substantif mensyaratkan adanya partisipasi yang didalamnya terkandung:

1. *Voice* (suara): setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan (desa). Pemerintah (desa), sebaliknya, mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan;
2. Akses, yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau memengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik;
3. Kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.
4. Bentuk kongkrit dalam mengejawantahkan demokrasi adalah dengan memberikan ruang bagi masyarakat dalam proses penyusunan naskah akademik maupun penyusunan rancangan peraturan daerah.

Aspek penting dalam hukum adalah apa yang dikenal dengan "Kepastian", ketika kita mengadakan dan mengakui adanya pranata hukum, lembaga hukum, dituntut adanya komitmen keras untuk menepatinya. Karena tanpa kepastian hukum akan berimbas pada terjadinya kekacauan dalam masyarakat. Itulah sebabnya hukum akan berperan dalam fungsinya untuk menciptakan keadilan, ketertiban, dan kepastian dalam masyarakat.

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideals norm*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara diarahkan, karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam

kenyataan. Oleh karena itu cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang- undang itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar filosofis (*filosofische grondstag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Landasan atau dasar firosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan, filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum; yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalan Pancasila. Menurut Rudolp Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi yaitu dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif yang berlaku dan cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum Richtigen*).

Selanjutnya Gustav Radbruch menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum kedalam norma hukum tergantung kepada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan.

Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Oleh karena itu dalam Negara Indonesia yang memiliki cita Hukum Pancasila sekaligus sebagai norma fundamental negara, maka peraturan perundang-undangan yang hendak dibuat, hendaknya diwarnai dan dialiri nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum tersebut. Menurut Lampiran I Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa 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 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan juga bahwa "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".

B. Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah disusun berdasarkan kebutuhan akan aturan hukum yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kebumen di Kabupaten Kebumen, hal-hal yang bersifat teknis, strategik, berikut lembaga-lembaga yang berkoordinasi di Kabupaten Kebumen. Dengan demikian, maka pengaturan atas Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen di Kabupaten Kebumen dimasukkan kedalam suatu bentuk peraturan-perundang-undangan dengan bentuk Peraturan Daerah menjadi urgen untuk segera diwujudkan sebagai

wujud kepedulian dan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat.

Landasan sosiologis berhubungan dengan latar sosial atau hal-hal yang berdimensi sosial dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang wajib dipertimbangkan dalam proses pembuatannya. Sebab, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk berdasarkan realita dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Hal ini penting agar sebuah produk peraturan perundangan (Peraturan Daerah) tidak menimbulkan keresahan, ketidakpuasan dan yang berujung pada resistensi masyarakat ketika hendak diberlakukan. Pemerintah Daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah tidak hanya harus memahami keadaan masyarakat tetapi juga mempertimbangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*) yang ada di dalam masyarakatnya. Karena itu sebelum mengajukan prakarsa pembuatan peraturan daerah, Pemerintah Daerah mempunyai fungsi yang sangat penting untuk bisa mempelajari situasi dan kondisi secara tepat (Bambang Sunggono, 1994:12-13).

Penolakan terhadap kebijakan pemerintah secara terbuka atau terselubung pada umumnya disebabkan oleh minimnya komunikasi oleh birokrasi atau ketidaksiapan masyarakat memikul risiko dan dampak yang dipersepsikan. Hampir semua masalah yang kita hadapi dewasa ini dapat ditelusuri kembali kepada akar masalahnya, yaitu karena tiadanya komunikasi yang sehat, atau bahkan karena "salah komunikasi". Semuanya berlatar belakang karena ketidaksediaan berbagi privilese, berbagi informasi dengan pihak lain. Partisipasi rakyat dalam perumusan kebijakan-kebijakan penting yang berdampak terhadap kepentingan masyarakat luas membutuhkan dialog yang terbuka (Z.A. Maulani, 2000: 10-15).

Pemberian ruang yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah tidak perlu dinilai sebagai bentuk rongrongan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Namun, harus dinilai sebagai suatu bentuk

pemberian ruang partisipasi yang sewajarnya. Apalagi di Kabupaten Kebumen telah mendeklarasikan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dalam suatu peraturan daerah yang merupakan hasil inisiatif lembaga legislatif. Idealnya produk sebuah peraturan perundang-undangan yang baik tidak bisa dilepaskan dari setting sosialnya dan sesuai dengan jiwa masyarakatnya (*volkgeist*) sebagaimana pernah disampaikan Von Savigny dalam filsafat aliran sejarah.

Kehadiran dewan perwakilan rakyat dalam demokrasi perwakilan sama sekali tidaklah dimaksudkan untuk menghapuskan hak-hak rakyat yang diwakilinya. Selain itu tidak perlu pula dinilai sebagai bentuk lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislatif. Dengan demikian, memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan *condition sine quanon* dan perlu dijadikan alternatif solusi yang mempunyai makna penting agar Peraturan Daerah yang dibentuk mendapatkan dukungan masyarakat serta memiliki kemampuan untuk diterapkan dan berlaku dalam jangka waktu yang lama karena memang sesuai dengan nilai moral dan prinsip-prinsip kebaikan serta realitas kebutuhan yang hidup di tengah masyarakat.

Landasan sosiologis ini juga didukung oleh ketentuan pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dimana dinyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

Konsep Indonesia mengacu kepada konsep bangsa negara/*nation-state*, merupakan konsep yang berada diantara konsep negara dan masyarakat. Konsep bangsa dibangun atas dasar rasa identitas komunal yang mempunyai sejarah tradisi yang relatif sama dan berelemen utama kepada masyarakat, yang mendiami unit geografi yang teridentifikasikan/disepakati bersama (David Robertson, 1993:

331). Sedangkan *nation-state* mengacu kepada konteks, bahwa unit geografi area tertentu merupakan tanah air bagi orang-orang yang mengidentifikasikan dirinya sebagai komunitas, karena mempunyai sejarah, dan mungkin bahasa serta karakter etnik, yang dibangun oleh sistem politik (David Robertson, 1993:332). Dalam *nation-state* ini, konsep kesepakatan mengacu kepada kesepakatan yang bersifat politis. Sebagai suatu bangsa-negara, Indonesia dibangun atas dasar kesepakatan bersama masyarakat yang berdiam dari Sabang hingga Merauke. Sesuatu yang menjadi daya perekat kesatuan bangsa Indonesia adalah keseluruhan faktor-faktor teritorial, etnik dan budaya (Usman Pelly, 1998: 31). Masyarakat Indonesia disatukan oleh semangat kebangsaan Indonesia ketika merebut kemerdekaan, hingga kemudian merdeka. Semangat kebangsaan yang bersifat obyektif (kewilayahan, sejarah, dan struktur ekonomi) dan subyektif (kesadaran, kesetiaan, dan kemauan) ada dalam diri etnik-etnik tersebut. Semangat kebangsaan itu lalu berfluktuatif dengan keadaan kondisi Indonesia dari masa ke masa (Usman Pelly, 1998: 30-31).

Indonesia sebagai bangsa, yang mengacu kepada sejarah, bahasa, dan karakter etnik yang relatif sama mulai diperdebatkan kembali. Fenomena ini muncul sebagai akibat rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh masyarakat etnik-etnik tertentu. Rancangan Peraturan Daerah yang lebih spesifik di Kabupaten Kebumen sebagai akibat eforia otonomi daerah yang secara langsung mengakibatkan terjadinya perubahan. Oleh karena itu, perlu diarahkan penyerahan dan pengelolaannya secara efektif dan efisien.

Dinamika sistem hukum nasional pada dasarnya adalah refleksi dari dinamika masyarakatnya itu sendiri. Perumusan ketentuan hukum tidak akan lepas nilai-nilai luhur bangsanya, sehingga keberlakuan hukum akan diukur dari validitas dan efektifitasnya secara sosiologis. Hukum yang valid adalah dirancang sesuai norma yang hidup dalam masyarakat, demikian pula dengan efektivitasnya. Jika hukum yang dirumuskan adalah ditujukan untuk menggerakan atau merubah perilaku masyarakat maka

keberlakuannya diharapkan dapat mendorong masyarakat kepada arah yang dituju. Sesuai sila ke dua Pancasila tentang Kemanusian Yang Adil dan Beradab maka negara dalam arti pemerintah perlu menjamin bahwa penghargaan terhadap nilai-nilai kemanusiaan yang salah satunya adalah *privacy* warga negara tetap dihargai.

Selanjutnya sebagaimana diamanatkan sila kelima Pancasila, maka pemerintahan diharapkan dapat menjalankan keadilan sosial. Salah satu bentuk bentuk keadilan sosial adalah sistem hukum nasional yang dapat menjamin akses warga negara terhadap kesejahteraan yang salah satu diantaranya adalah murahnya pelayanan publik yang merupakan simbol terselenggaranya negara kesejahteraan yang memajukan kesejahteraan umum bangsanya.

Peranan Pemerintah Daerah yang melindungi, membina atau mengayomi sesungguhnya selaras dengan karakteristik masyarakat yang cenderung paternalistik. Hal tersebut juga direfleksikan dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan yang tak dapat lepas dari tanggung jawab hukum dari pihak-pihak yang merupakan manajemen puncak dari penyelenggaraan tersebut. Oleh karena itu, keberadaaan suatu peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen mutlak diperlukan untuk juga mengikat publik dalam menghargai penyelenggaraan demi kepentingan bersama.

C. Landasan Yuridis

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Kabupaten Kebumen. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Aturan ini dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi masyarakat.

Disamping ketiga landasan tersebut, dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

(a) Kejelasan tujuan

Yang dimaksud dengan "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

(b) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

Yang dimaksud dengan asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

(c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;

Yang dimaksud dengan asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang- undangannya.

(d) Dapat dilaksanakan;

Yang dimaksud dengan asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang- undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

(e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Yang dimaksud dengan 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) Kejelasan rumusan;

Yang dimaksud dengan asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

(g) Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan 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.

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas: a) pengayoman; b) kemanusiaan; c) kebangsaan; d) kekeluargaan; e) kenusantaraan; f) bhineka tunggal ika; g) keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang- undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam hukum pidana, asas legalitas, asas tiada pidana tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.

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 Perda berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Perda-perda yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

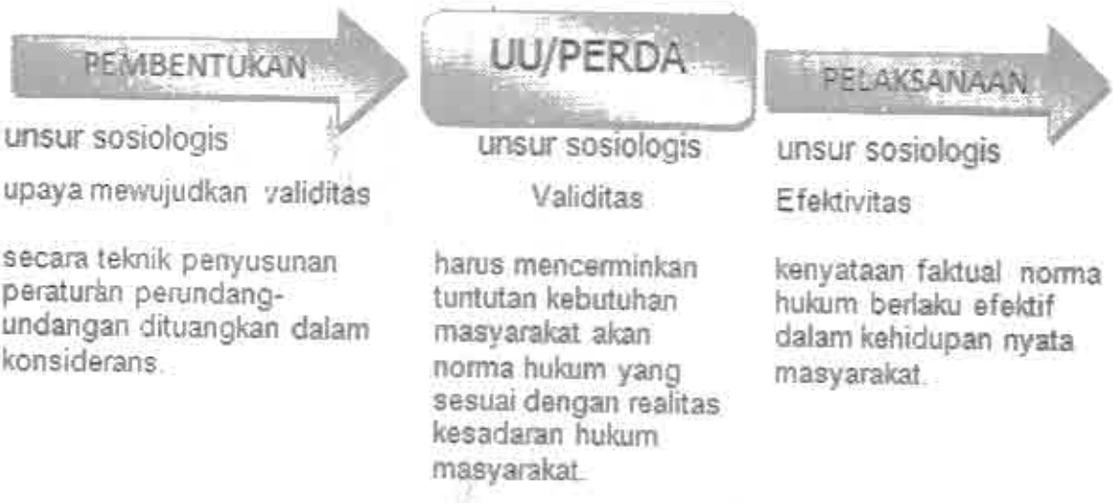
Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Undang-undang ataupun Raperda karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari aspek ilmu. Naskah akademik juga merupakan bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden dan Raperda kepada Pemerintah Daerah (Kepala Daerah ataupun DPRD). Naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu disebut Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Naskah akademik memuat gagasan-gagasan pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum) bidang tertentu yang telah ditinjau secara holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternatif, yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum dan sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

Landasan yuridis penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah termuat di dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyebutkan: "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sedangkan ketentuan Naskah Akademik untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat disimpulkan dari Pasal 63 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang menyebutkan: "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.

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) mengenai Penyusunan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, serta telah berkesusaian denga Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milih Daerah. Aturan ini dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi *stakeholder* serta masyarakat Kabupaten Kebumen secara lebih luas. Oleh karenanya diperlukan perubahan Peraturan Daerah yang telah ada dikarenakan dasar yuridis pada tingkatan Undang-undang juga telah mengalami perubahan.



BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

JANGKAUAN PENGATURAN

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

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

> "...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorb Pecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata- mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".[25]

[25] A.Hamid.S.Attamimi , A.Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, h. 193-194.

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.[26] Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Pedoman 98 TP3U menentukan, ketentuan umum berisi: a.batasan pengertian atau definisi; b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Pedoman 109 TP3U 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.

[26] Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung, h. 90.

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

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen arah dan jangkauan pengaturan antara lain:

1. Bab I Ketentuan Umum
2. Bab II Perubahan Bentuk Hukum
3. Bab III Nama, dan Tempat Kedudukan
4. Bab IV Maksud dan Tujuan
5. Bab V Kegiatan Usaha
6. Bab VI Jangka Waktu Berdiri dan Anggaran Dasar Perusahaan
7. Bab VII Modal
8. Bab VIII Kebijakan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen

9. Bab IX Organ Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen
10. Bab X RUPS
11. Bab XI Komisaris
12. Bab XII Direksi
13. Bab XIII Pegawai
14. Bab XIV Perencanaan, Operasional dan Pelaporan
15. Bab XV Tahun Buku dan Penggunaan Laba
16. Bab XVI Anak Perusahaan
17. Bab XVII Penugasan Pemerintah
18. Bab XVIII Evaluasi
19. Bab XIX Kepailitan
20. Bab XX Pembinaan dan Pengawasan
21. Bab XXI Ketentuan Lain-lain
22. Bab XXII Ketentuan Peralihan
23. Bab XXIII Ketentuan Penutup

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen 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 Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen.

1. KETENTUAN UMUM

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

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

2. Maksud dan Tujuan

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

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan penyesuaian bentuk badan hukum Perusahaan Daerah BPR Kebumen menjadi PT BPR Bank Kebumen

(Perseroda) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan meningkatkan peran dan fungsi PT BPR Bank Kebumen (Perseroda) dalam usaha pelayanan dibidang perbankan untuk membantu serta mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan Daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat dan peningkatan pendapatan Daerah

Tujuan didirikannya Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen, adalah:

a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah
b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum bagi perkembangan perekonomian Daerah berupa pelayanan di bidang perbankan yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik
c. Memperluas akses keuangan kepada masyarakat
d. Mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
e. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

3. Materi yang akan diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen, antara lain:

a. Perubahan Bentuk Hukum
b. Nama, dan tempat kedudukan
c. Maksud dan Tujuan
d. Kegiatan usaha
e. Jangka Waktu Berdiri dan Anggaran Dasar Perusahaan
f. Modal
g. Kebijakan perusahaan
h. Organ perusahaan
i. Pegawai

j. Perencanaan Operasional dan Pelaporan
k. Tahun Buku dan Penggunaan laba
l. Anak perusahaan
m. Penugasan Pemerintah
n. Evaluasi
o. Kepailitan
p. Pembinaan dan pengawasan
q. Ketentuan lain-lain
r. Ketentuan peralihan
s. Ketentuan penutup

4. Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup

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

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen. Bertolak dari kenyataan dan kesadaran adanya perubahan paradigma pada akademik, pemerintahan, dan sosial-ekonomi. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, 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. Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, 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.

Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen didasarkan pada kebijakan yuridis sebagai amanat dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah yaitu tertuang di dalam Pasal 402 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 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 sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Dipilihnya bentuk hukum Perusahaan Perseroan Daerah sebagai perubahan bentuk hukum dari Perusahaan Daerah BPR Kebumen adalah sesuai dengan tujuan dan semangat dari kegiatan usaha perbankan adalah untuk mencari keuntungan guna menjadi salah satu pendapatan asli daerah. Agar tujuan tersebut tercapai, pengelolaan Perusahaan Perseroan Daerah harus disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 tentang Badan Usaha Milik Daerah berikut dengan peraturan pelaksananya. Selain itu juga harus didukung dengan sumber daya manusia yang handal dan modal yang memadai. Organ Perusahaan Perseroan Daerah tersebut harus profesional dalam menjalankan tugasnya. Implikasi dari Perusahaan Perseroan Daerah adalah Kepala Daerah memiliki kewenangan yang besar dalam menentukan kebijakan Perusahaan Perseroan Daerah. Ini dikarenakan Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan selaku pemegang

saham pada Perusahaan Perseroan Daerah dan mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan. Yang mana Perusahaan Perseroan Daerah itu sendiri merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Daerah.

Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen kabupaten Kebumen 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 Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang baru.

Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan rancangan peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen adalah sebagai berikut:

1. Bab I Ketentuan Umum
2. Bab II Perubahan Bentuk Hukum
3. Bab III Nama, dan Tempat Kedudukan
4. Bab IV Maksud dan Tujuan
5. Bab V Kegiatan Usaha
6. Bab VI Jangka Waktu Berdiri dan Anggaran Dasar Perusahaan
7. Bab VII Modal
8. Bab VIII Kebijakan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen
9. Bab IX Organ Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen
10. Bab X RUPS

11. Bab XI Komisaris
12. Bab XII Direksi
13. Bab XIII Pegawai
14. Bab XIV Perencanaan, Operasional dan Pelaporan
15. Bab XV Tahun Buku dan Penggunaan Laba
16. Bab XVI Anak Perusahaan
17. Bab XVII Penugasan Pemerintah
18. Bab XVIII Evaluasi
19. Bab XIX Kepailitan
20. Bab XX Pembinaan dan Pengawasan
21. Bab XXI Ketentuan Lain-lain
22. Bab XXII Ketentuan Peralihan
23. Bab XXIII Ketentuan Penutup

B. REKOMENDASI

Mengenai permasalahan yang muncul, terkait dengan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen maka perlu segera disusun kedalam sebuah aturan Peraturan Daerah. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen Kabupaten Kebumen harus banyak mengadopsi Ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini, perlu segera dibuat dan khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah, perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Bupati perlu

segera dirancang. Apabila rancangan ini telah disetujui, maka seluruh peraturan-peraturan pelaksananya telah harus dibuat sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Peraturan Daerah di Kabupaten Kebumen.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

Abdulkadir Muhammad, 2010, Hukum Perusahaan Indonesia, PT. Chitra Aditya, Bandung

A. Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta

Chatamarrasjid Ais, 2000, Kapita Selekta Hukum Perusahaan, PT Citra Aditya Bakti, Bandung

Chilcote H, Ronald. (2004) *Teori Perbandingan Politik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

C.S.T.Kansil dan Christine, 2009, Seluk Beluk Perseroan Terbatas, Rineka Cipta, Jakarta

Dede Rosyada Dkk, 2000, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta

Deliarnov. (2006) *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga.

Dhimas Tetuko Kusumo, 2016, Kajian Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah di bidang Perbankan Pasca Berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Universitas Sebelas Maret, Surakarta

Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Gunawan Widjaja, 2005, Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan, Raja Grafindo, Jakarta

Hasbullah F. Sjawie, 2018, Tanggung Jawab Direksi Perseroan atas Tindakan Ultra Vires, Jurnal Hukum Prioris

H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, Pengantar Hukum Perusahaan, Prenada Media Group, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta

Jamal Wiwoho, 2011, Hukum Perbankan Indonesia, UNS Press, Surakarta

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

Munir Fuady, 2003, Paradigma Baru Perseroan Terbatas, CitraAditya, Bandung

M. Taupan, 1989, *Demokrasi Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta

Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung

Rachbini, Didik dan Bustanul Arifin. (2001) *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Grasindo.

Stilwell, Frank. (2002) *Political Economy The Content Of Economic Ideas*. UK: Oxford University Press.

Yuliandri, dalam Saldi Isra, 18 Maret 2009. *urgensi naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan*, makalah, disampaikan dalam diklat *legal drafting* lembaga administrasi negara (lan),Jakarta: PUSDIKLAT LAN.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Rudyanti Dorotea Tobing, 2015, Aspek-aspek Hukum Bisnis, Leks Bang Yustitia, Surabaya

Sumarto Hetifa Sj., 2003, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Yayasan Obor Indonesia, Bandung

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Koentjaraningrat, 1993, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta; Gramedia

Maria Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daaerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal