

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN GRESIK**

**TENTANG
PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PERSEROAN
TERBATAS GRESIK MIGAS MENJADI PERUSAHAAN
PERSEROAN DAERAH GRESIK MIGAS**



**Oleh :
Tim Penyusun**

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
	1.1 Latar Belakang	3
	1.2 Permasalahan	5
	1.3 Tujuan dan Manfaat	6
	1.4 Metode	6
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
	2.1 Kajian Teoritis	8
	2.2 Kajian Terhadap prinsip yang terkait dengan penyusunan norma	21
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	
	3.1 Umum	23
	3.2 Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait	24
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS	
	4.1 Landasan Filosofis	29
	4.2 Landasan Sosiologis	32
	4.3 Landasan Yuridis	44
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK	46
BAB VI	PENUTUP	
	6.1 Kesimpulan	51
	6.2 Saran	52
DAFTAR PUSTAKA		

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan. Minyak dan gas bumi adalah salah satu sumber daya alam strategis tidak terbarukan dan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam mewujudkan kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan energi nasional untuk mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan. Dalam perkembangannya, pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia mengalami beberapa perkembangan kebijakan. Sebelum Indonesia merdeka, pemerintah penjajahan Hindia Belanda telah menemukan, mengeksplorasi, dan mengeksploitasi minyak dan gas bumi dari bumi Indonesia dengan mendirikan perusahaan milik pemerintah Belanda (*the Royal Dutch dan Batafsche Petroleum Maatschappij*). Di samping Hindia Belanda,¹ perusahaan minyak milik Amerika Serikat (AS) seperti Caltex serta perusahaan minyak dari Inggris (*the British Petroleum*), juga telah melakukan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi di Indonesia. Tetapi sebagian besar atau hampir seluruh dari hasil kegiatan eksploitasi atau produksi minyak dan gas bumi tersebut dipergunakan untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda dan perusahaan minyak milik AS serta kepentingan negara Inggris.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Presiden Soekarno mengambil alih seluruh perusahaan milik pemerintah Hindia Belanda, seperti perusahaan perkebunan dan perusahaan minyak milik Belanda yang ada di Indonesia serta sumur-sumur minyaknya. Pada awal-awal kemerdekaan, pemerintah Indonesia sudah mulai memproduksi minyak dan gas sendiri, namun belum melakukan ekspor ke luar negeri. Dalam kegiatan pertambangan minyak dan gas bumi, pemerintah Soekarno menerapkan kebijakan dengan sistem konsesi (*concession system*) sejak 1946-1959. Kemudian baru bulan Oktober tahun 1960, pemerintah membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.² Dalam Perppu ini pemerintah memberlakukan sistem Perjanjian Karya atau Kontrak Karya³ dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia sampai lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (UU tentang Pertamina). Seiring dengan perkembangan ekonomi di dalam negeri dan internasional, kegiatan eksplorasi minyak dan gas bumi di Indonesia terus berkembang pesat, terutama setelah pemerintahan Soeharto membentuk Pertamina dan menerapkan sistem Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*). Pada tahun 1977 dan 1978, merupakan puncak produksi minyak mentah Indonesia (*booming minyak*).

¹ Pada jaman pemerintahan Hindia Belanda, peraturan tentang pertambangan minyak di Indonesia didasarkan pada peraturan yang dikeluarkan pemerintah Belanda yaitu *Indische Minjwet 1899*.

² Intinya adalah seluruh kekayaan alam minyak dan gas bumi adalah dikuasai oleh Negara, dan dilaksanakan oleh satu-satunya perusahaan Negara yang didirikan untuk itu. Menteri dapat mengundang kontraktor-kontraktor minyak untuk mengusahakan minyak dan gas bumi bekerja sama dengan perusahaan Negara yang didirikan tersebut.

³ Sistem Kontrak Karya pertambangan Minyak dan gas bumi ini berlaku sejak 1960- 1971.

Jumlah produksi minyak mentah yang cukup besar saat itu, menghasilkan pendapatan negara yang relatif besar. Semakin meningkatnya produksi minyak mentah dan gas bumi menyebabkan semakin besar kontribusi bagi pendapatan negara dalam anggaran negara. Sebaliknya semakin menurun produksi minyak mentah dan gas bumi, semakin kecil pendapatan negara dari pengelolaan minyak bumi. Penurunan produksi minyak (*lifting*) mentah merupakan persoalan dalam sektor pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia saat ini. Hal ini disebabkan adanya peningkatan kegiatan ekonomi dan pembangunan di dalam negeri yang meningkatkan kebutuhan terhadap minyak dan gas bumi, terutama di sektor industri dan sektor transportasi yang sebagian besar masih membutuhkan banyak bahan bakar minyak dan gas. Adanya peningkatan kebutuhan terhadap minyak mentah, tanpa diimbangi dengan peningkatan produksi menyebabkan pemerintah harus mengimpor minyak mentah dalam jumlah relatif besar.

Sejak awal tahun 1990-an, impor minyak mentah dan produk dari hasil minyak mentah, termasuk bahan bakar minyak terus meningkat. Walaupun dari sisi neraca ekspor-impor minyak mentah (*crude oil*) masih surplus. Peningkatan impor minyak mentah ini, sangat tidak menguntungkan dari berbagai aspek, apalagi kecenderungan nilai rupiah yang terus melemah (*terdepresiasi*) terhadap dolar AS. Di samping itu, apabila harga minyak mentah di pasar dunia meningkat, maka biaya impor minyak mentah dan produk hasil minyak mentah juga meningkat. Tetapi masyarakat masih sangat sulit untuk mengurangi konsumsi terhadap bahan bakar minyak sebagai upaya hemat energi dan membantu menekan impor minyak mentah dan bahan bakar minyak. Peningkatan impor minyak juga melemahkan ketahanan energi Indonesia jika pemerintah tidak segera melakukan pengembangan energi baru (*renewable energy*) di luar energi bahan bakar minyak yang bersumber dari energi fosil yang tidak dapat diperbarui (*unrenewable energy*). Persoalan rendahnya produksi minyak mentah Indonesia, dapat disebabkan oleh beberapa faktor termasuk kebijakan di sektor pertambangan minyak dan gas bumi itu sendiri. Di samping itu, persoalan di luar sektor perminyakan seperti iklim investasi yang kurang kondusif, masalah perijinan terkait sektor minyak dan gas bumi, peraturan daerah yang belum mendukung, dan lain-lain ikut membuat pengembangan industri minyak dan gas bumi nasional melambat. Industri minyak dan gas bumi merupakan salah satu industri yang memiliki risiko tinggi terutama risiko finansial (*sunk cost*), apabila dalam eksplorasi tidak menemukan sumber minyak dan gas bumi yang ekonomis.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pengelolaan migas di Kabupaten Gresik, telah dibentuk BUMD Gresik Migas di Kabupaten Gresik berdasarkan Perda Nomor 02 Tahun 2006. Namun, keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah mengharuskan BUMD untuk melakukan perubahan bentuk badan hukum, sebagai mana diatur dalam Pasal 114:

Bagian Ketiga
Perubahan Bentuk Hukum BUMD
Pasal 114

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

Sehingga dari uraian tersebut perlu dilakukan pengkajian mengenai bentuk badan hukum yang tepat bagi Gresik Migas untuk menyelenggarakan kegiatan bisnisnya.

1.2 PERMASALAHAN

Perubahan bentuk badan hukum Gresik Migas menjadi Perseroda.

1.3 TUJUAN dan MANFAAT

Tujuan penyusunan Naskah Akademik NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK TENTANG PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS GRESIK MIGAS MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH DAERAH GRESIK MIGAS adalah sebagai berikut:

1. Melakukan kajian bentuk perubahan badan hukum PT Gresik Migas menjadi Perseroda;
2. Merumuskan urgensi perubahan bentuk badan hukum PT Gresik Migas menjadi Perseroda;
3. Merumuskan landasan pertimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis atas peraturan daerah tentang peraturan daerah tentang perubahan bentuk badan hukum PT Gresik Migas menjadi Perseroda.

1.4 METODE

Dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik dilakukan penelitian/pengkajian terhadap permasalahan pelaksanaan kepastian dan penundaan kewajiban pembayaran utang, dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan dengan menelaah data sekunder, berupa peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, dan hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan permasalahan. Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan kegiatan partisipasi publik melalui diskusi publik (*public discussion*), diskusi terfokus (*focus group discussion*), portal partisipasi publik, dan rapat dengan pemangku kepentingan peraturan daerah ini untuk mempertajam kajian dan analisis dalam penyusunan naskah akademik.

Untuk memecahkan masalah serta menuangkan substansi dalam naskah akademik ini dilakukan penelitian dan pengkajian. Penelitian dalam naskah akademik ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan terkait dengan BUMD khususnya Persero. Dalam kaitan ini dilakukan kajian terhadap praktek bisnis dan aturan yang mendasari PT Gresik Migas dalam menjalankan kegiatan bisnisnya sebagai BUMD. Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan secara substansif peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BUMD.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 KAJIAN TEORITIS

2.1.1 Bahwa sebelum menganalisa keuntungan dan kerugian dari bentuk hukum Perumda dan Perseroda, perlu diketahui terlebih dahulu karakteristik dari masing-masing bentuk hukum tersebut. Karakteristik Perumda dapat diamati dari ketentuan Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 UU No 23/2014 *jo.* UU No. 2/Prp/2015 *jo.* UU No. 9/2015 dan Pasal 50 UU No. 1/2004 mengatur bahwa:

Pasal 334

- (1) Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham.
- (2) Dalam hal perusahaan umum daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, perusahaan umum daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan daerah.
- (3) Perusahaan umum daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Pasal 335

- (1) Organ perusahaan umum daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan umum daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 336

- (1) Laba perusahaan umum daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Laba perusahaan umum daerah yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal.

- (3) Laba perusahaan umum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal.
- (4) Laba perusahaan umum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan untuk keperluan investasi kembali (reinvestment) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai laba perusahaan umum daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 337

- (1) Perusahaan umum daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan dan profesional.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai restrukturisasi perusahaan umum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 338

- (1) Perusahaan umum daerah dapat dibubarkan.
- (2) Pembubaran perusahaan umum daerah ditetapkan dengan Perda.
- (3) Kekayaan perusahaan umum daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan umum daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 50 UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara :

Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap :

- a. uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah;
- c. barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- d. barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;
- e. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 UU No 23/2014 *jo.* UU No. 2/Prp/2015 *jo.* UU No. 9/2015 tersebut dapat diketahui bahwa Perumda memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Modal Perumda seluruhnya dimiliki oleh satu Daerah;
- b. Modal Perumda tidak terbagi atas saham;
- c. Perumda dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain;
- d. Organ Perumda terdiri atas:
 - 1) Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;
 - 2) Direksi; dan
 - 3) Dewan pengawas.
- e. Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan, termasuk pengesahan laba yang menjadi hak daerah, dan persetujuan laba ditahan;
- f. Laba Perumda dapat digunakan untuk kepentingan umum, baik dalam rangka:
 - 1) Investasi kembali berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan non fisik; maupun
 - 2) Peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.
- g. Perumda dapat melakukan restrukturisasi perusahaan;
- h. Pembubaran Perumda harus ditetapkan dengan Perda.

- i. Aset Perumda merupakan asset negara/daerah yang tidak bisa disita pihak manapun termasuk oleh pengadilan, sehingga Perumda tidak dapat dipailitkan.

Sedangkan karakteristik Perseroan dapat diamati dari ketentuan Pasal 339 sampai dengan Pasal 342 UU No 23/2014 *jo.* UU No. 2/Prp/2015 *jo.* UU No. 9/2015 yang mengatur sebagai berikut,

Pasal 339

- (1) 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.
- (2) Perusahaan perseroan daerah setelah ditetapkan dengan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat 920, pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.
- (3) Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan satu daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.

Pasal 340

- (1) Organ perusahaan perseroan daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi dan komisaris.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai organ perusahaan perseroan daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 341

- (1) Perusahaan perseroan daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.
- (2) Pembentukan anak perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

Pasal 342

- (1) Perusahaan perseroan daerah dapat dibubarkan.
- (2) Kekayaan daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan daerah yang menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembubaran perusahaan perseroan daerah diatur dalam peraturan pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 339 sampai dengan Pasal 342 UU No 23/2014 *jo.* UU No. 2/Prp/2015 *jo.* UU No. 9/2015 tersebut dapat diketahui bahwa Perseroda memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Modal Perseroda terbagi atas saham.
- b. Modal Perseroda dapat dimiliki oleh:
 - 1) Seluruhnya dimiliki oleh satu daerah; atau
 - 2) Lebih dari satu daerah dengan salah satu daerah menjadi pemegang saham mayoritas; atau
 - 3) Satu daerah dengan pihak swasta, dengan ketentuan daerah memiliki paling sedikit 51% saham.
- c. Organ Perseroda terdiri dari:
 - 1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
 - 2) Direksi; dan
 - 3) Komisaris.
- d. Perseroda dapat mendirikan anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain, dengan ketentuan pembentukan anak perusahaan didasarkan pada analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional;
- e. Perseroda dapat dibubarkan.
- f. Aset Perseroda dipisahkan dari asset daerah, dan karenanya dapat disita oleh pengadilan termasuk dapat dipailitkan

Secara garis besar, berdasarkan karakteristik tersebut dapat diketahui perbedaan mendasar antara Perumda dan Perseroda adalah sebagai berikut:

No.	Karakteristik	Perumda	Perseroda
1	Tujuan	Utamanya untuk pelayanan umum, namun tetap memperoleh laba dan/atau keuntungan (Pasal 331 ayat (4) huruf c UU No 23/2014 <i>jo.</i> UU No. 2/Prp/2015 <i>jo.</i> UU No. 9/2015)	Utamanya untuk mencari keuntungan (<i>profit oriented</i>) namun tetap dapat menjalankan fungsi pelayanan umum

2	Pendirian dan status badan hukum	Dengan Perda yang ditindaklanjuti dengan anggaran dasar dan mendapatkan status badan hukum berdasarkan undang-undang	Dengan Perda yang ditindaklanjuti dengan anggaran dasar dan mendapatkan status badan hukum apabila memenuhi tata cara serta syarat pendirian perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas
3	Saham	Tidak terbagi atas saham	Terbagi atas saham
4	Modal	Seluruhnya dimiliki oleh satu daerah	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dapat dimiliki seluruhnya oleh satu daerah; 2) Dapat dimiliki oleh dua daerah dengan salah satu daerah sebagai pemegang saham mayoritas; atau 3) Dapat dimiliki oleh satu daerah dengan pihak swasta dengan ketentuan paling sedikit daerah memiliki 51% saham.

5	Organ Perusahaan	1) Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal; 2) Direksi; dan 3) Dewan pengawas.	1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); 2) Direksi; dan 3) Komisaris.
6	Laba	Ditetapkan, disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal dan dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah	Ditetapkan dan dibagi berdasarkan hasil keputusan RUPS (sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan perundang-undangan tentang perseroan terbatas)
7	Pengelolaan	Tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara/daerah dan pengelolaan aset negara/daerah yang ditentukan oleh pemerintah	Lebih leluasa namun tetap terikat pada ketentuan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas
8	Pembubaran	Ditetapkan dengan Perda	Dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas
9	Kepailitan	Tidak dapat dipailitkan	Kemungkinan dapat dipailitkan

2.1.2 Bahwa berdasar pada karakteristik Perumda dan Perseroda tersebut dapat diketahui keuntungan dan kerugian bentuk hukum Perumda dan Perseroda dengan penjabaran sebagai berikut:

	Perumda	Perseroda
Keuntungan	Berfokus pada fungsi pelayanan umum	Berfokus pada tujuan mencari keuntungan untuk menambah pendapatan daerah
	Mendorong pelaksanaan pembangunan	Dapat memperoleh tambahan modal dari sektor swasta yang relatif besar dengan menerbitkan saham maupun obligasi
	Proses pendirian dan perolehan status badan hukum lebih mudah dibandingkan BUMD berbentuk perseroan terbatas	Kelangsungan usaha tidak bergantung pada pimpinan (Direksi maupun pemegang saham)
	Pengambil keputusan tertinggi ada pada Kepala Daerah (satu pintu)	Pegawainya berstatus sebagai pegawai swasta sehingga daya saing antar pegawai dapat meningkatkan performa perusahaan
	Tidak dapat dipailitkan karena asset perumda merupakan asset daerah dan asset daerah tidak dapat disita	Pengelolaannya diselenggarakan secara mandiri termasuk penentuan tarif, selama tidak melanggar batas yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, termasuk pengelolaan aset
Kerugian	Pengelolaannya dan kelangsungan usahanya bergantung pada politik tarif dan harga dari pemerintah, khususnya politik pimpinan (Kepala Daerah) yang menjabat	Tata cara pendirian dan perolehan status badan hukum lebih lama dibandingkan perum
	Seluruh keuntungan/ laba menjadi keuntungan negara/ daerah, sehingga apabila rugi, akan menyebabkan kerugian	Tidak memperoleh fasilitas negara/ daerah

bagi negara/ daerah	
Pengelolaannya terikat pada aturan birokrasi, sehingga rentan digunakan sebagai alat politik kelompok tertentu	Dapat dipailitkan atau asetnya dapat disita oleh pengadilan, karena asset perseroda terpisah dan karenanya bukan asset daerah
Tingkat produktivitas pegawai umumnya di bawah BUMD berbentuk perseroan terbatas	
Penambahan modal sangat bergantung pada keuangan negara/ daerah	

Hal tersebut berkaitan erat dengan keseluruhan komponen yang ada dalam Perusahaan Daerah Gresik Migas, yakni sifat dari layanan yang diberikan, pengelolaan aset yang dimiliki serta kebutuhan atas Sumber Daya Manusia (SDM) yang mumpuni dalam menjalankan perusahaan demi mencapai tujuan tersebut. Sehingga penentuan tujuan dari usaha yang dijalankan oleh Perusahaan Daerah Gresik Migas merupakan hal utama yang harus ditetapkan sebagai dasar dalam menentukan bentuk hukum yang sesuai dengan karakter dari Perusahaan Daerah Gresik Migas.

Tujuan dari usaha Perusahaan Daerah Gresik Migas sendiri pada hakikatnya dapat ditinjau dari praktik atau kondisi yang selama ini berjalan di Perusahaan Daerah Gresik Migas, dimana selama ini Perusahaan Daerah Gresik Migas ditujukan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, walaupun tetap dengan menetapkan tarif atas layanan tersebut, namun tarif tersebut sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh kepala daerah.

Atas dasar kondisi eksis yang ada pada Perusahaan Daerah Gresik Migas tersebut dapat diketahui bahwa Perusahaan Daerah Gresik Migas cenderung memiliki tujuan yang sama dengan bentuk hukum Perumda, sehingga mengubah bentuk hukum Perusahaan Daerah Gresik Migas menjadi Perumda cenderung lebih mudah untuk diterapkan karena telah sesuai dengan tujuan, iklim dan kondisi eksis yang ada pada lingkungan Perusahaan daerah Gresik Migas.

Akan tetapi, dalam hal Perusahaan daerah Gresik Migas memiliki pandangan ataupun keinginan untuk mengubah pola pengelolaan dan tujuannya menjadi komersial, hal tersebut tetap dapat dilakukan. Apabila demikian, maka Perusahaan daerah Gresik Migas dapat memilih bentuk hukum Perseroda.

Bahwa selanjutnya, sebagai bahan pertimbangan yang dapat memperkuat pilihan bentuk hukum bagi Perusahaan daerah Gresik Migas selain ditinjau dari tujuan utama usaha yang dijalankan Perusahaan daerah Gresik Migas, perlu ditinjau dari sudut implikasi yang timbul dari masing-masing bentuk hukum, baik Perumda maupun Perseroda, terhadap:

- a. Susunan permodalan berikut sumber-sumbernya;
- b. Sifat layanan yang dapat diberikan Perusahaan daerah Gresik Migas kepada masyarakat;
- c. Aset dan pengelolaan serta pemanfaatannya;
- d. Susunan organ dan Sumber Daya Manusia (SDM) termasuk tata cara pengangkatan direksi dan organ lainnya.

Apabila Perusahaan daerah Gresik Migas memilih bentuk hukum Perumda, maka implikasinya terhadap permodalan Perusahaan daerah Gresik Migas hanya bergantung pada keuangan daerah, karena kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik Perumda adalah satu-satunya penyedia modal bagi Perumda.

Di samping itu, ditinjau dari segi sifat layanannya dalam hal Perusahaan daerah Gresik Migas memilih bentuk hukum Perumda, maka tujuan dari usaha yang dilakukan oleh Perusahaan Daerah Gresik Migas yang paling utama adalah untuk pelayanan masyarakat, sehingga sifat dari layanan tersebut adalah murni untuk *public services* sehingga penetapan tarif ditentukan berdasarkan kebijakan kepala daerah. Hal tersebut berimplikasi pula pada bidang usaha yang dapat dilakukan oleh Perusahaan daerah Gresik Migas, dimana oleh karena Perusahaan daerah Gresik Migas dikhususkan untuk pelayannya publik, maka Perusahaan daerah Gresik Migas tidak dimungkinkan untuk melakukan kegiatan usaha di luar pelayanan umum atau dengan kata lain tidak dapat melakukan ekstentifikasi bidang usaha.

Sifat dari layanan yang diberikan oleh Perusahaan daerah Gresik Migas ini juga harus mempertimbangkan penerimaan dari konsumen atau masyarakat yang selama ini menggunakan jasa Perusahaan daerah Gresik Migas.

Selanjutnya berkaitan dengan pengelolaan aset, apabila Perusahaan daerah Gresik Migas memilih bentuk hukum Perumda, maka terhadap aset-aset Perusahaan daerah Gresik Migas tidak dapat begitu saja dikerjasamakan dengan pihak ketiga, di luar untuk tujuan meningkatkan pelayanan umum atau dengan kata lain, pengelolaan aset Perusahaan

daerah Gresik Migas yang berbentuk Perumda tidak dapat dilaksanakan secara komersial. Pelaksanaan pengelolaan aset itu sendiri pun juga harus tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan aset daerah yang secara terbatas telah memlimitasi bentuk-bentuk kerjasama yang dapat dilakukan oleh Perusahaan daerah Gresik Migas dengan pihak ketiga terkait pengelolaan dan pemanfaatan aset.

Kemudian terkait susunan organ, dalam hal Perusahaan daerah Gresik Migas memilih bentuk hukum Perumda, maka organ dalam Perumda adalah Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, Direksi dan Dewan pengawas, dimana direksi diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Berbeda apabila Perusahaan daerah Gresik Migas memilih bentuk hukum Perseroda. Terkait dengan permodalan, Perseroda dapat memperoleh modal dari pihak lain, baik daerah lain maupun pihak swasta, selama pemerintah daerah memiliki paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham. Selain itu, Perseroda juga berhak untuk menerbitkan obligasi dan lebih *bankable* untuk memperoleh fasilitas kredit dari perbankan, karena Perseroda berorientasi pada keuntungan dan lebih mudah melakukan kerjasama dengan pihak ketiga.

Selanjutnya dari sudut sifat layanannya, Perseroda lebih fleksibel dalam memberikan layanan, dimana penentuan tarif dapat dilakukan oleh Perseroda selama tidak melebihi tarif dasar yang ditentukan pemerintah. Perseroda juga berwenang dan berhak untuk melakukan kegiatan usaha lain sesuai dengan batas yang tercantum dalam anggaran dasarnya, atau dengan kata lain, selain bergerak di bidang penyediaan air, Perusahaan daerah Gresik Migas berhak untuk melakukan ekstensifikasi bidang usahanya, misalnya penyediaan air minum dalam kemasan dan lain sebagainya dengan tujuan komersial.

Dalam hal pengelolaan aset, apabila Perusahaan daerah Gresik Migas memilih bentuk hukum Perseroda akan mendapatkan hak untuk melaksanakan pengelolaan aset dengan jalan kerjasama dengan pihak ketiga secara komersial, tidak hanya untuk peningkatan pelayanan umum, melainkan untuk memperoleh keuntungan.

Kemudian terkait susunan organ, seperti halnya perseroan terbatas, Perseroda memiliki organ yang terdiri dari RUPS, direksi dan dewan komisaris. Pengangkatan direksi dan dewan komisaris sendiri dilakukan oleh RUPS, dan bertanggungjawab kepada RUPS, dimana RUPS sendiri

terdiri atas para pemegang saham Perseroda, salah satunya kepala daerah selaku representasi dari daerah. Hal ini akan memberikan penyebaran tanggungjawab antar para pemegang sahamnya dan pengelolaan Perseroda tidak semata-mata bergantung pada kebijakan satu kepala daerah saja.

Berkaitan dengan sumber daya manusia, dalam pengelolaan Perseroda juga lebih membutuhkan sumber daya manusia yang mumpuni dan mandiri, sebab pengelolaan Perseroda sangat bergantung pada kualitas dari sumber daya manusianya karena Perseroda memiliki target untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya selain memberikan pelayanan umum sehingga sumber daya manusianya diharuskan dapat mengambil keputusan dengan baik, dalam waktu singkat dan dengan mitigasi risiko pengelolaan Perseroda yang baik (*good corporate governance*), berbeda dengan Perumda yang hanya bertujuan memberikan pelayanan umum sesuai dengan instruksi dari kepala daerah.

Bahwa selanjutnya yang dimaksud dengan kecenderungan *stakeholder* terhadap kelangsungan Perusahaan daerah Gresik Migas adalah berkaitan dengan pihak-pihak terkait yang juga memegang posisi penting dalam menentukan bentuk hukum Perusahaan daerah Gresik Migas, yakni:

- a. Kepala Daerah kabupaten Gresik saat ini sebagai pihak yang berwenang untuk menerbitkan Peraturan Daerah mengenai perubahan bentuk hukum bagi Perusahaan daerah Gresik Migas; dan
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten Gresik sebagai pihak yang berwenang memberikan persetujuan perubahan bentuk hukum bagi Perusahaan daerah Gresik Migas.

Bahwa asset perumda merupakan asset daerah yang tidak dipisahkan sehingga sesuai dengan UU Perbendaharaan Negara asset daerah tidak dapat disita termasuk tidak dapat dipailitkan, sedangkan asset perseroda merupakan asset daerah yang sudah dipisahkan sehingga dimungkinkan untuk disita termasuk dipailitkan.

Berdasarkan hal tersebut, maka rencana perubahan bentuk hukum Perusahaan daerah Gresik Migas menjadi Perumda ataupun Perseroda harus didiskusikan dan melibatkan kedua unsur tersebut, yakni Kepala Daerah yang saat ini menjabat dan DPRD, karena dapat tidaknya perubahan bentuk hukum Perusahaan daerah Gresik Migas dipengaruhi keputusan kedua *stakeholder* tersebut.

2.2 KAJIAN TERHADAP PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

2.2.1 Asas ketertiban dan kepastian hukum

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Pemikiran *mainstream* beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Manusia adalah makhluk yang memiliki daya nalar dan pikir yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan.

Perkembangan pemikiran manusia modern yang disangga oleh rasionalisme yang dikumandangkan Rene Descarte (*cogito ergo sum*), fundamentalisme mekanika yang dikabarkan oleh Isaac Newton serta empirisme kuantitatif yang digemakan oleh Francis Bacon menjadikan sekompone manusia di Eropa menjadi orbit dari peradaban baru. Pengaruh pemikiran mereka terhadap hukum pada abad XIX nampak dalam pendekatan *law and order* (hukum dan ketertiban). Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat dimauti ketertiban yang bermakna sosiologis. Sejak saat itu, manusia menjadi komponen dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukuman-hukum yang terjadi karena pelanggarannya. Pandangan mekanika dalam hukum tidak hanya menghilangkan kemanusiaan dihadapan hukum dengan menggantikan manusia sebagai sekrap, mor atau gerigi, tetapi juga menjauhkan antara apa yang ada dalam idealitas aturan hukum dengan realitas yang ada dalam

masyarakat. Idealitas aturan hukum tidak selalu menjadi fiksi yang berguna dan benar, demikian pula dengan realitas perilaku sosial masyarakat tidak selalu mengganggu tanpa ada aturan hukum sebelumnya. Ternyata *law and order* menyisakan kesenjangan antara tertib hukum dengan ketertiban sosial. *Law and order* kemudian hanya cukup untuk *the order of law*, bukan *the order by the law*.

Jadi kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar. Dengan mewujudkan kepastian hukum, maka ketertiban akan tercapai.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1. Umum

Dalam membentuk Peraturan Daerah tentang pembentukan PT GRESIK MIGAS PERSERODA dalam kaitannya dengan Beberapa landasan hukum yang diperlukan dalam pembentukan Peraturan Daerah ini diatur dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kota Praja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);

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 beberapa kali diubah 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);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533);
11. 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);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
13. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 37 Tahun 2016 tentang Ketentuan Penawaran Participating Interest 10% (Sepuluh Persen) Pada Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1975);
14. 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);
15. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2006 tentang Perseroan Terbatas Gresik Migas (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2006 Nomor 2 Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2);

16. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2006 Nomor 10) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2013 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2013 Nomor 8);
17. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Gresik Pada Perseroan Terbatas (PT) Gresik Migas (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2009 Nomor 8);
18. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 32 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012 (Lembaran Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2011 Nomor 32);

3.2. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Secara konstitusional, UUD NRI 1945 memberikan dasar hukum kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk sebuah peraturan daerah yang secara khusus mengatur kebutuhan pemerintah tersebut untuk mengatur suatu hal dalam lingkup wilayahnya, sebagaimana diatur dalam pengaturan dalam UUD Sebagai berikut:

Pasal 18

- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan Surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah tahun anggaran berikutnya dan penggunaan surplus penerimaan negara/daerah sebagaimana dimaksud adalah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah yang harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD. Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah. Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud diatas terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD. Disamping itu, dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga menjelaskan, dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan. Dalam Keuangan Negara, penyertaan modal negara menjadi Kekayaan Negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

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

- a) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- 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.

Berkaitan dengan bidang minyak dan gas bumi, terdapat dualisme pengaturan mengenai bentuk badan hukum perseroda yakni dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2016 tentang Ketentuan Penawaran Participating Interest 10% (Sepuluh Persen) Pada Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi, dimana dalam Peraturan Menteri tersebut dijelaskan bahwa Perusahaan Perseroan Daerah adalah badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang dibentuk oleh Badan Usaha Milik Daerah yang modalnya terbagi dalam saham yang dimiliki seluruhnya oleh pemerintah daerah secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan pengaturan mengenai Perseroda yang merupakan salah satu bentuk dari BUMD secara umum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 bahwa Perusahaan Perseroan Daerah yang selanjutnya disingkat 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.

Dengan demikian berdasarkan pengaturan tersebut, sangat dimungkinkan PT Gresik Migas yang berstatus Perseroda untuk membentuk anak perusahaan berbentuk PPD (Perusahaan Perseroan Daerah) untuk melakukan ekspansi bisnis di bidang minyak dan gas.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Berbicara tentang dasar/landasan filosofis suatu peraturan perundangundangan, pada prinsipnya terdapat dua pandangan. Pandangan pertama menyatakan bahwa landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara, yaitu nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila, sedangkan pandangan yang kedua menyatakan bahwa landasan filosofis adalah pandangan atau ide pokok yang melandasi seluruh isi peraturan perundang-undangan. Menurut Pembukaan UUD 1945 alinea IV, tujuan terbentuknya Negara Indonesia antara lain adalah dalam rangka mensejahterakan rakyat. Ukuran kesejahteraan antara lain dapat diukur dari kecukupan kebutuhan manusia, yang meliputi antara lain: sandang, pangan, dan papan. Dalam memenuhi kebutuhan tersebut, perlu didukung dengan infrastuktur yang memadai sehingga tercipta kenyamanan masyarakat dalam beraktivitas sehari-hari demi menunjang hak masyarakat untuk berusaha guna mendapatkan penghidupan yang layak sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan ketersediaan infrastuktur yang memadai dan peningkatan estetika kota melalui penataan jaringan utilitas di dalam kota akan meningkatkan kenyamanan masyarakat dan mendorong kreativitas masyarakat dalam berusaha. Dalam menyeimbangkan hak manusia untuk berusaha, memperoleh kenyamanan dalam berkegiatan sehari-hari dan memperoleh pelayanan dasar dari adanya jaringan utilitas serta hak para pelaku warga negara untuk mendapatkan fasilitas rekreasi dan olah raga, maka Pemerintah Kabupaten GRESIK berkehendak untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Retribusi tempat rekreasi dan olah raga, agar pembangunan/pemeliharaan rekreasi dan olah raga dapat terselenggara dengan baik. Secara filosofis, tujuan utama yang diharapkan dari pengaturan ini adalah terciptanya tata ruang Pemerintah Kabupaten GRESIK yang aman, nyaman dan berestetika. Hal ini sebagai implementasi pemenuhan hak masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (amandemen). Pemanfaatan tempat rekreasi diharapkan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat Gresik secara berkelanjutan untuk generasi sekarang dan generasi mendatang. Kehendak Pemerintah Kabupaten GRESIK untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Retribusi tempat Rekreasi dan Olah raga merupakan implementasi dari peranan

1. Fungsi negara sebagai penyedia (*provider*). fungsi Provider dikaitkan dengan konsep kesejahteraan sosial (*welfare state*), bahwa negara bertanggung jawab menyediakan sarana dan prasarana untuk layanan sosial dalam rangka menjamin standar kehidupan bagi masyarakat. Dalam hal ini pemerintah kota Gresik berfungsi sebagai penyedia layanan publik bagi masyarakat yaitu sarana infrastuktur terkait dengan optimalisasi pemanfaatan jalan bagi masyarakat serta penataan keberadaan jaringan utilitas;
2. Fungsi Negara sebagai wasit (*Umpire*), pemerintah kota berfungsi sebagai penjaga keseimbangan yang mengakomodasi segala kepentingan baik para pemilik jaringan utilitas (pelaku usaha), kepentingan masyarakat umum, dan kepentingan pemerintah sendiri (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) dalam melakukan kebijakan penataan kota. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kota Gresik selain harus mengakomodir kepentingan para *stakeholder* juga kepentingan terkait dengan kelestarian lingkungan hidup, kepentingan ekonomi dan kepentingan terkait lainnya;
3. Fungsi negara sebagai pengatur (*regulator*), Sebagai regulator, Pemerintah Kabupaten Gresik berwenang untuk membuat kebijakan hukum terkait dengan fungsi kontrolnya terhadap kegiatan Pemanfaatan jaringan utilitas terpadu. Fungsi ini merupakan kekuatan untuk mengatur penataan terhadap pemanfaatan jaringan utilitas terpadu agar dapat dimanfaatkan secara adil dan memberikan manfaat kepada masyarakat baik saat ini maupun bagi generasi mendatang. Pengaturan ini juga sebagai dasar legalitas tindakan pemerintah dalam melakukan penataan di Kabupaten GRESIK.

Secara spesifik kebijakan Pemerintah Kabupaten GRESIK dalam hal penetapan tarif retribusi (dalam hal ini tarif retribusi tempat rekreasi dan olah raga) merupakan implementasi dari visi Kabupaten GRESIK sebagaimana tertuang dalam RPJMD Pemerintah Kabupaten Gresik 2016-2021 yaitu sebagai “Kabupaten GRESIK yang inovatif, mandiri, sejahtera dan berkelanjutan”. Visi tersebut mengandung tiga unsur pokok visi utama, yaitu ”Mandiri”, ”Sejahtera” dan ”Berkelanjutan”. Makna dari tiga unsur Misi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Mandiri : artinya mengandung cita-cita dan semangat kerja bahwa Kabupaten Gresik harus mampu mewujudkan masyarakat yang mampu mengembangkan potensi diri, mampu mencukupi kebutuhannya sendiri secara layak dengan mengoptimalkan berbagai keunggulan dan peluang yang dimiliki guna mencapai kesejahteraan.
- b. Sejahtera : artinya makmur, aman, nyaman dan sentosa serta terlepas dari segala macam gangguan (tenteram), baik material maupun spiritual pada dimensi ekonomi, sosial, budaya, hukum dan HAM. Unsur visi ini menegaskan bahwa Pasangan Kepala Daerah terpilih (KDH) untuk senantiasa mendedikasikan diri pada perjuangan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat GRESIK sampai tahun 2021 pada segala aspek kehidupan. Aspek kehidupan seperti, kesehatan, pendidikan, ekonomi, keadilan sosial budaya, stabilitas keamanan, ketertiban, kedamaian dan peradaban akan mencapai puncak sehingga masyarakat akan semakin beriman, bertaqwa, berakhlak mulia, demokratis dan berbudaya tinggi yang mampu berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan Kabupaten Gresik;
- c. Berkelanjutan : adalah proses pembangunan yang berprinsip "memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan" (Brundtland Report, PBB 1987). Pembangunan Berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan komitmen global dimana proses pembangunan tidak semata-mata mengeksploitasi alam secara maksimal demi mengejar kebutuhan masa kini saja, tetapi juga internalisasi konsep dan pola pembangunan yang memperdulikan kelestarian lingkungan dan sosial serta dampak yang lain bagi generasi masa depan. Unsur visi ini sangat strategis dan senada dengan komitmen global tentang climate change. Sedangkan "Inovatif" merupakan perspektif kerja dan spirit pasangan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Gresik yang menjadi pondasi pada implementasi ketiga unsur Visi di atas, yaitu "mandiri", "sejahtera" dan "berkelanjutan". Perspektif dan spirit baru ini diharapkan akan memberikan irama dan tenaga baru bagi eksekutif dan legislatif dalam menciptakan terobosan-terobosan baru guna mewujudkan cita-cita pembangunan Kabupaten GRESIK.

Tersedianya sarana dan prasarana publik baik secara kuantitas maupun kualitas yang baik, seperti prasarana pendidikan, kesehatan, perdagangan, perhubungan dan lain-lainnya. Peningkatan ketersediaan infrastruktur akan dapat mempercepat proses pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kualitas layanan masyarakat. Penyediaan infrastruktur dan sarana prasarana yang berkualitas yaitu melalui pembangunan infrastruktur yang maju dengan meningkatkan pendapatan daerah.

4.2 Landasan sosiologis

4.2.1 Sejarah Kabupaten Gresik

Gresik sudah dikenal sejak abad ke-11 ketika tumbuh menjadi pusat perdagangan tidak saja antar pulau, tetapi sudah meluas ke berbagai negara. Sebagai kota Bandar, Gresik banyak dikunjungi pedagang Cina, Arab, Gujarat, Kalkuta, Siam, Bengali, Campa dan lain-lain. Hari lahirnya kota Gresik diambil dari tahun dimana Sunan Giri dinobatkan sebagai pengusaha pemerintahan (1487 M). Sunan Giri memiliki peran yang penting dalam sejarah kota Gresik. Bagi masyarakat kota Gresik Sunan Giri adalah dianggap sebagai Sultan/Prabusa dan dikenal sebagai tokoh wali songo, Beliau memerintah Gresik selama 30 tahun dan dilanjutkan oleh keturunannya sampai kurang lebih 200 tahun. Bupati yang pertama adalah Kyai Ngabehi Tumenggung Poesponegoro pada tahun 1617 saka. Kota Gresik terkenal sebagai kota wali, karena berkenaan dengan peranan dan keberadaan para wali yang makamnya di Kabupaten Gresik yaitu, Sunan Giri dan Syekh Maulana Malik Ibrahim. Di samping itu, Kota Gresik juga bisa disebut dengan Kota Santri, karena keberadaan pondok-pondok pesantren dan sekolah yang bonanza Islami.

Semula kabupaten ini bernama Kabupaten Surabaya. Memasuki dilaksanakannya PP Nomor 38 Tahun 1974. Seluruh kegiatan pemerintahan mulai berangsur-angsur dipindahkan ke Gresik dan namanya kemudian berganti dengan Kabupaten Daerah Tingkat II Gresik dengan pusat kegiatan di Kota Gresik. Kabupaten Gresik yang merupakan sub wilayah pengembangan bagian (SWPB) tidak terlepas dari kegiatan sub wilayah pengembangan Gerbang Kertasusila (Gresik, Bangkalan, Surabaya, GRESIK, Lamongan). Termasuk salah satu bagian dari 9 (sembilan) sub wilayah pengembangan Jawa Timur yang kegiatannya diarahkan pada sektor pertanian, industri, perdagangan, maritime, pendidikan dan industri wisata. Dengan ditetapkannya Gresik sebagai bagian salah satu wilayah pengembangan Grebangkertosusila dan juga sebagai wilayah industri, maka kota Gresik menjadi lebih terkenal dan termashur, tidak saja di persada nusantara tetapi juga ke seluruh dunia yang ditandai dengan munculnya industri multi modern yang patut dibanggakan bangsa Indonesia.

4.2.2 Kondisi Geografis Kabupaten Gresik

Kabupaten Gresik memiliki luas 1.191,25 km² terdiri dari 993,83 km² luas daratan ditambah sekitar 197,42 km² luas pulau Bawean. Sedangkan luas wilayah perairan adalah 5.773.80 km² dengan panjang pantai ± 140 km

yang sangat potensial untuk perikanan laut. Secara geografis, wilayah Kabupaten Gresik terletak pada posisi antara 7°- 8° LS dan 112° - 133° BT. Sebagian besar wilayahnya merupakan dataran rendah dengan ketinggian antara 2 – 12 meter di atas permukaan laut kecuali sebagian kecil di bagian utara (Kecamatan Panceng) mempunyai ketinggian sampai 25 meter di atas permukaan laut. Selain itu Kabupaten Gresik juga memiliki pesisir pantai sepanjang 140 Km yang meliputi Kecamatan Kebomas, sebagian Kecamatan Gresik, Kecamatan Bungah dan Kecamatan Ujungpangkah, Sidayu, Panceng, Kecamatan Tambak dan Kecamatan Sangkapura yang berada di Pulau Bawean. Sebagai wilayah pesisir tersebut sudah memiliki pelabuhan yang menjadi akses perdagangan regional, nasional bahkan internasional.

4.2.3 Data Penduduk Kabupaten Gresik

Jumlah penduduk pada tahun 2019 berdasarkan hasil registrasi dari Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Sosial Kabupaten Gresik sudah mencapai 1.298.184 jiwa. Dengan luas wilayah 1.191,25 km² maka kepadatan penduduk di Kabupaten Gresik pada tahun 2018 mencapai 1.089 jiwa/km², artinya tiap km² di wilayah Kabupaten Gresik rata-rata telah ditempati penduduk sekitar 1.089 jiwa. Dalam proses pembangunan, penduduk merupakan faktor penting yang harus diperhatikan karena sumber daya alam yang tersedia tidak akan mungkin dapat berdaya guna tanpa adanya peranan dari manusia. Dengan adanya manusia, sumber daya tersebut dapat dikelola untuk memenuhi kebutuhan hidup secara berkelanjutan. Besarnya peran penduduk maka pemerintah menangani masalah kependudukan tidak hanya memperhatikan pada pengendalian jumlah dan pertumbuhan penduduk saja tetapi lebih menekankan kearah perbaikan kualitas sumber daya manusia.

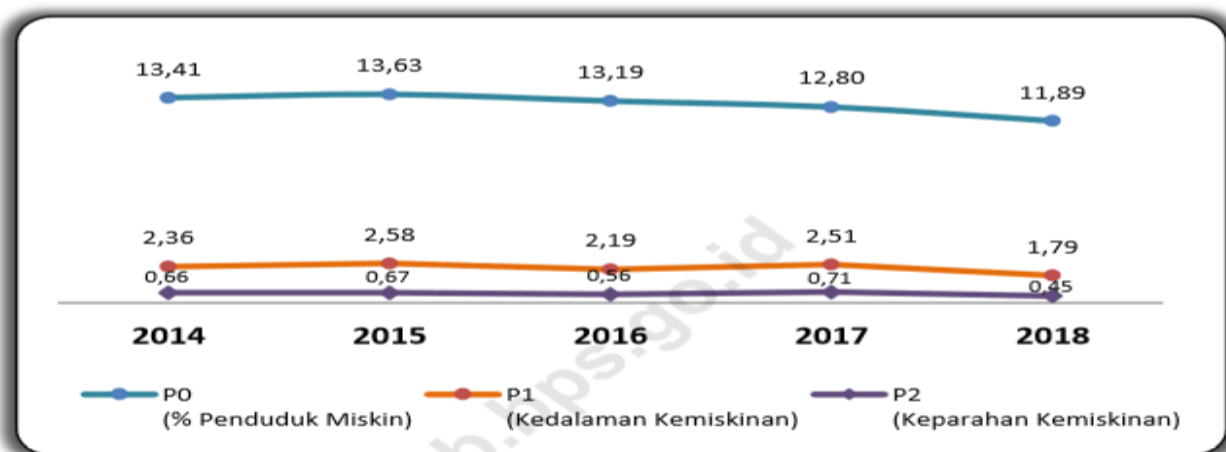
Angka *sex ratio* Kabupaten Gresik pada tahun 2019 bernilai di atas 101 maka dapat diindikasikan bahwa jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan dengan penduduk perempuan. Sex ratio bernilai 101 berarti terdapat 101 penduduk laki-laki di antara 100 penduduk perempuan.

4.2.4. Tingkat Kemiskinan di Kabupaten Gresik

Ada tiga indikator yang digunakan oleh BPS untuk mengukur kemiskinan secara makro yaitu: Head Count Index (HCI-P0), Indeks Kedalaman Kemiskinan (Poverty Gap Index -P1), dan Indeks Keparahan Kemiskinan (Poverty Severity Index -P2). Metode ini telah dipakai BPS sejak

tahun 1998 supaya hasil penghitungan konsisten dan terbanding dari waktu ke waktu. HCI - P0 adalah persentase penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan terhadap total penduduk. Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) digunakan untuk mengukur besarnya rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, menunjukkan bahwa semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk dari garis kemiskinan yang ada. Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) digunakan untuk mengukur besarnya ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin itu sendiri. Semakin tinggi nilai indeksnya berarti bahwa pengeluaran diantara penduduk miskin semakin timpang. Indeks keparahan kemiskinan mengindikasikan terjadinya ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin⁴

Pada tahun 2018, persentase penduduk miskin di Gresik adalah 11,89 persen, dengan garis kemiskinan sebesar Rp.438.704,- Pemerintah selalu berupaya untuk mengurangi tingkat kemiskinan masyarakat melalui kebijakan-kebijakannya. Dibawah ini tabel data kondisi kemiskinan di Kabupaten Gresik dari tahun 2014-2018.⁵



4.2.5 Data Ketenagakerjaan di Kabupaten Gresik

Jumlah pencari kerja di Kabupaten Gresik pada tahun 2018 telah mencapai 10.088 orang dengan komposisi perempuan lebih banyak dari pada laki-laki. Selain itu, lowongan kerja di Kabupaten Gresik pada tahun 2018 mencapai 625 jiwa, yang terdiri dari 399 laki-laki dan 226 perempuan. Pencari kerja yang berhasil diterima akan ditempatkan disejumlah lapangan pekerjaan. Antara pencari kerja dengan lowongannya sangat jauh gapnya, artinya lowongan yang tersedia tidak cukup memadai untuk menampung

⁴ BPS Kabupaten Gresik, *Analisa Indikator Ekonomi dan Sosial Kabupaten Gresik Tahun 2018*, Gresik, 2018, h.82

⁵ BPS Kabupaten Gresik, *Kabupaten Gresik dalam Angka tahun 2019*, Gresik, 2019, h. 75

pencari kerja. ⁶Berdasarkan data yang disediakan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik dibawah ini, dapat dilihat bahwa mayoritas pekerjaan penduduk Kabupaten Gresik adalah sebagai Buruh/karyawan/pegawai yaitu sebesar 52,49 persen

Status Dalam Pekerjaan Utama <i>Main Employment Status</i>		Laki-laki <i>Male</i>	Perempuan <i>Female</i>	Laki-Laki + Perempuan <i>Male+Female</i>
(1)		(2)	(3)	(4)
1.	Berusaha <i>Own Account Worker</i>	26,66	33,85	29,50
2.	Buruh/Karyawan/pegawai <i>Employee</i>	56,97	45,66	52,49
3.	Pekerja Bebas <i>Casual Employee</i>	11,65	3,68	8,50
4.	Pekerja Keluarga/Pekerja Tidak Dibayar <i>Unpaid Worker</i>	4,72	16,81	9,50
Jumlah/Total		100,00	100,00	100,00

Sumber/Source: Survei Angkatan Kerja Nasional Agustus 2018/ August 2018 National Labor Force Survey

Gubernur Jawa Timur telah resmi menetapkan besarnya upah minimum 38 kabupaten/kota yang berlaku per 1 Januari 2018. Upah Minimum Kabupaten (UMK) adalah upah minimum yang berlaku di daerah kabupaten/kota. UMK Gresik pada tahun 2018 sebesar 3,5803 juta rupiah, meningkat sekitar 8,71 persen dibandingkan dengan tahun 2017 sebesar 3,2935 juta rupiah. Tingginya UMK Kabupaten Gresik secara langsung maupun tidak langsung menarik minat para pencari kerja dari kabupaten/kota lain untuk bekerja di Kabupaten Gresik.

Jumlah pencari kerja yang terdaftar di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Gresik pada Tahun 2018 terbanyak dengan tingkat pendidikan Sarjana sebesar 8.281 orang atau sebesar 82,08 persen. Dilanjutkan SMA/SMK sebesar 910 orang atau sebesar 9,02 persen. Jika dibandingkan Tahun 2017 pencari kerja sarjana mengalami kenaikan sebesar 7.253 orang, berdasarkan pendidikannya maka pencari kerja dengan pendidikan Sarjana, SLTA, dan Diploma I dan II merupakan 3 tertinggi diantara pendidikan yang lain yaitu 8.281, 678 dan 632 orang. Sementara pencari kerja dengan tingkat pendidikan SMK dan Diploma III dan IV yaitu 232 dan 262 orang.

4.2.6 Perkembangan Perekonomian Kabupaten Gresik

Untuk menganalisis perkembangan dari sektor ekonomi maka perlu dikaji menggunakan Produk Domestik Regional Bruto (selanjutnya disebut PDRB). Berdasarkan definisi yang diberikan oleh Badan Pusat Statistik, Produk Domestik Regional Bruto atas dasar harga pasar adalah jumlah nilai

⁶ BPS Kabupaten Gresik, *Statistik Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2019*, Gresik, 2019, h.5

tambah bruto (*gross value added*) yang timbul dari seluruh sektor perekonomian di suatu wilayah. Di sisi lain PDRB dapat diartikan sebagai jumlah keseluruhan nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari semua kegiatan perekonomian di seluruh wilayah dalam periode tahun tertentu, yang pada umumnya dalam waktu satu tahun. PDRB digunakan sebagai indikator ekonomi makro suatu daerah, yang menunjukkan tingkat pertumbuhan perekonomian daerah.

PDRB Kabupaten Gresik disajikan dalam dua versi penilaian yaitu PDRB atas harga berlaku dan atas dasar harga konstan. Disebut sebagai harga berlaku karena seluruh agregat dinilai dengan menggunakan harga pada tahun berjalan, sedangkan harga konstan penilaiannya didasarkan kepada harga satu tahun dasar tertentu. Penghitungan PDRB secara akurat dapat memperlihatkan laju pertumbuhan ekonomi yang mewakili peningkatan produksi di berbagai sektor lapangan usaha yang ada.

Sesuai dengan data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik melalui tabel dibawah, PDRB atas harga berlaku dan atas dasar harga konstan Kabupaten Gresik mengalami peningkatan. PDRB atas dasar harga berlaku Kabupaten Gresik pada tahun 2019 sebesar Rp 139,1 triliun. Apabila dilihat distribusinya, nilai PDRB terbesar berada pada lapangan usaha industri pengolahan yang mencapai 48 % dari total PDRB Kabupaten Gresik. Selanjutnya, nilai PDRB atas dasar harga konstan 2010 Kabupaten Gresik pada tahun 2019 sebesar Rp.101,5 trilliun. Data PDRB Kabupaten Gresik (dalam miliar rupiah):

	2015	2016	2017	2018	2019
PDRB Harga Berlaku	100.723,8	107.876,6	118.519,2	130.408,8	139.043,8
PDRB Harga Konstan	81.380,4	85.850,1	90.855,6	96.276,0	101.485,3

Sesuai dengan tabel data dibawah ini, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gresik yang dihitung berdasarkan PDRB harga konstan pada tahun 2019 sebesar 5,41 persen. Angka tersebut mengalami perlambatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

	2015	2016	2017	2018	2019
PDRB Harga Konstan	6,61 %	5,49 %	5,83 %	5,97 %	5,41 %

Salah satu lapangan usaha yang mengalami penurunan adalah pertambangan dan penggalan. Pada tahun 2019 PDRB harga konstan pada lapangan usaha pertambangan dan penggalan sebesar 9,84 triliun Angka tersebut mengalami penurunan dari tahun 2017. Hal tersebut juga menjadi salah satu faktor pula yang mempengaruhi laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Gresik pada tahun 2019. Melihat penurunan pada lapangan usaha pertambangan dan penggalan tersebut, maka diperlukan BUMD yang dapat mengelola sektor tersebut secara optimal. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 mengatur bahwa pendirian sebuah BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Maka dari itu, pemerintah Kabupaten Gresik perlu untuk membentuk sebuah BUMD untuk mengelola sumber daya alam di sektor pertambangan dan penggalan. Pengelolaan yang cermat pada sektor pertambangan dan penggalan akan memberikan implikasi terhadap PDRB yang menjadi indikator pertumbuhan ekonomi sebuah daerah dan memberikan dampak bagi kesejahteraan masyarakat khususnya di Kabupaten Gresik.

4.2.7 Pembentukan PT. Gresik Migas Sebagai BUMD

Melihat pada awal pembentukannya PT Gresik Migas atau sering disebut dengan PT GM merupakan Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut BUMD) yang didirikan pada tahun 2006 melalui Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 2 Tahun 2006 tentang Perseroan Terbatas Gresik Migas. Kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Anggaran Dasar sebagaimana termuat dalam akta pendirian yang tercatat pada Akta Notaris Tanggal 29 Nopember 2007 Nomor 43 melalui Notaris Arief Hidayat, S.H., M,Si, yang telah disahkan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : AHU-08065.AH.01.01 Tahun 2008 tanggal 19 Februari 2008 tentang Pengesahan Badan Hukum Perseroan.

Pada awal pendirian, modal dasar PT Gresik Migas yang tercantum dalam akta pendirian ialah sebesar Rp.8.000.000.000,00 (delapan miliar rupiah). Namun seiring berkembangnya PT. Gresik Migas, maka berdasarkan akta Perubahan Nomor 2 tanggal 3 Juli 2015 yang dibuat dihadapan Notaris Shofiah Alkatiri, SH, bertempat di Surabaya, anggaran dasar perusahaan telah mengalami perubahan mengenai tambahan modal dasar menjadi Rp32.000.000.000,00 terbagi atas 320.000 lembar saham, masing-masing saham bernilai nominal Rp100.000,00. Modal dasar tersebut telah ditempatkan dan disetor sejumlah 81.300 lembar saham atau senilai Rp8.130.000.000,00 sehingga komposisi pemegang saham pada tanggal 31

Desember 2015 sampai dengan saat ini ialah Pemerintah Kabupaten Gresik sebanyak 79.800 (tujuh puluh sembilan ribu delapan ratus) lembar saham dengan nilai perlembar @Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah) setara dengan Rp.7.980.000.000,00 (tujuh milyar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah) atau dengan prosentase sebesar 98,15%, dan Koperasi Pegawai Republik Indonesia "Karya Dharma" sebanyak 1.500 (seribu lima ratus) lembar saham dengan nilai nominal perlembar @Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah) setara dengan Rp.150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah) atau dengan prosentase kepemilikan sebesar 1,85%. Pemerintah Kabupaten Gresik mencermati penyertaan modal Daerah kepada PT. Gresik Migas mempunyai prospek bisnis yang menguntungkan. Oleh karena itu melalui peraturan daerah ini, PT. Gresik Migas yang semula merupakan perseroan terbatas akan melakukan perubahan bentuk badan hukum menjadi perusahaan perseroan daerah dan akan dikenal dengan nama PT. Gresik Migas (Perseroda). Hal ini berkonsekuensi pada kepemilikan saham yang nantinya modal PT Gresik Migas yang terdiri atas saham, secara seluruhnya hanya dapat dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Gresik atau dengan kata lain Pemerintah Kabupaten Gresik akan menjadi pemegang saham sebesar 100% (seratus persen).

Sebagai sebuah BUMD yang bergerak dalam sektor gas bumi, PT Gresik Migas memiliki visi untuk menjadi BUMD ternama di Indonesia yang bergerak di sektor hilir dan hulu migas. Untuk mewujudkan visi tersebut PT. Gresik Migas memiliki misi untuk melakukan usaha hilir migas yang mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga; melakukan usaha-usaha disektor hulu Migas; serta melakukan kerjasama dengan BUMN, BUMD dan/atau Badan Usaha Swasta (*investor*) yang bergerak dalam Migas. Untuk melaksanakan visi dan misi, PT Gresik Migas melakukan kegiatan usaha yang meliputi pengadaan gas alam dan buatan, distribusi gas alam dan buatan, serta angkutan melalui saluran pipa.

Pada perkembangannya, saat ini PT. Gresik Migas sedang melakukan pengembangan usaha perseroan di sekitar *Java Integrated Industrial and Pors Estate* (JIPE) berupa *Integrated Gas Metering Station* (IGMS). Hal ini dilakukan sebagai upaya peningkatan kinerja perusahaan di masa yang akan datang. Selain dari operasional perusahaan, dalam hubungan sosial PT. Gresik Migas memiliki program "Bukan Sekedar Tali Asih" yaitu kegiatan yang bersifat pengentasan kemiskinan, pendidikan, ketenagakerjaan, beasiswa, dan kesehatan dan PT. Gresik Migas telah mengembangkan

yayasan “Gresik Membantu Foundation” untuk mengelola dana CSR perusahaan. Salah satu program yang telah terlaksana ialah melakukan kerja sama dengan “Dompot Dhuafa” untuk mengadakan kegiatan pelatihan guru, pelatihan teknisi handphone kepada 25 remaja masjid, dan program pemberdayaan ternak. Dengan demikian adanya PT. Gresik Migas tidak hanya berdampak pada perekonomian daerah tetapi juga bermanfaat dalam aspek sosial masyarakat Gresik.

4.2.8 Gas Bumi Sebagai Potensi Daerah Kabupaten Gresik

PT. Gresik Migas selaku BUMD diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi perekonomian daerah melalui pemanfaatan potensi di wilayah Kabupaten Gresik. Berdasarkan penelitian “Analisis Pengembangan Potensi Ekonomi Lokal Untuk Memperkuat Daya Saing Daerah di Kabupaten Gresik” ditemukan bahwa sektor yang paling potensial untuk dikembangkan di Kabupaten Gresik ialah sektor industri pengolahan, listrik, gas, air bersih, dan sektor pertambangan dan penggalian. Hal ini dapat dibuktikan melalui pendekatan *Location Quotient* (selanjutnya disebut LQ) yang mana fungsi utama dari analisis LQ adalah untuk mengetahui sektor mana yang ada di suatu daerah yang menjadi unggulan dan sektor mana yang tidak menjadi unggulan (atau pertumbuhannya negatif/defisit) dengan membandingkan suatu daerah dengan daerah ditingkat atasnya pada kurun waktu tertentu.⁷ Berdasarkan hasil LQ (Tabel 1) diketahui tiga sektor yang paling potensial untuk dikembangkan adalah sektor industri pengolahan dengan nilai LQ 1,99; disusul dengan sektor listrik, gas, dan air bersih dengan nilai LQ mencapai 1,42; dan selanjutnya adalah sektor penambangan dan penggalian sebesar 1,36. Jika ketiga sektor tersebut dikembangkan oleh pemerintah daerah dengan dukungan kebijakan dan mendapat prioritas program maka sektor-sektor tersebut akan menambah keuntungan bagi Kabupaten Gresik dimasa yang akan datang.⁸

Sektor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Rata-Rata	Peringkat
Pertanian	0,62	0,60	0,60	0,56	0,57	0,57	0,59	6
Pertambangan dan Penggalian	0,84	0,77	0,72	1,90	1,91	2,01	1,36	3
Industri Pengolahan	1,97	1,98	2,00	1,98	2,00	1,99	1,99	1
Listrik, gas, air bersih	1,39	1,33	1,40	1,43	1,47	1,51	1,42	2
Konstruksi	0,36	0,37	0,38	0,38	0,38	0,39	0,38	9
Perdagangan, hotel, dan restoran	0,67	0,68	0,69	0,69	0,69	0,70	0,68	5
Pengangkutan dan komunikasi	0,49	0,51	0,51	0,47	0,46	0,44	0,48	8
Keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan	0,76	0,73	0,70	0,67	0,66	0,65	0,70	4
Jasa-jasa	0,54	0,55	0,55	0,53	0,57	0,55	0,55	7

⁷ Fadhillah Putra, *Studi Kebijakan Publik dan Pemerintahan dalam Perspektif Kuantitatif (Teknik, Metode, dan Pendekatan)*, Malang, UB Press, 2011, h, 163.

⁸ Nailatul Husna, Irwan Noor, Mochammad Rozikin, Analisis Pengembangan Potensi Ekonomi Lokal Untuk Memperkuat Daya Saing Daerah Di Kabupaten Gresik, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol 1, No.1, h. 193.

Selain pendekatan LQ, penelitian tersebut juga menggunakan pendekatan *Shift Share*. Pendekatan *Shift Share* digunakan untuk menganalisis dan mengetahui pergeseran dan peranan perekonomian di daerah, melalui pengamatan struktur perekonomian dan pergeserannya dengan cara menekankan pertumbuhan sektor di daerah, yang dibandingkan dengan sektor yang sama pada tingkat daerah yang lebih tinggi atau nasional.⁹ Berdasarkan analisis *Shift Share* (Tabel 2) menguatkan bahwa tiga sektor yakni industri pengolahan; pertambangan dan penggalian; serta listrik, gas, dan air bersih merupakan sektor unggulan dan memiliki daya saing dengan sektor yang sama di wilayah lain atau yang dikenal dengan sektor *Competitive advantage, specialized*. Berikut tabel 2 yang disusun menggunakan metode *Shift Share*:¹⁰

Sektor	Regional Growth/Shift Share	National Share (N)	Proportional Shift (P)	Differential Shift (D)	Differential Shift(D)		Allocation Effect (AE)		Kode
					RSE	AE	Specialized	Competitive Advantage	
Pertanian	33.092,44	84.698,97	-44.048,25	-7.558,28	-12.028,27	4.469,99	-954.238,87	-0,01	2
Pertambangan dan Penggalian	119.919,51	26.902,90	5.848,95	87.167,66	113.246,97	-26.079,30	93.593,39	0,35	4
Industri Pengolahan	445.212,01	477.516,73	-133.015,36	100.710,64	50.654,14	50.056,49	3.810.445,14	0,01	4
Listrik, gas, air bersih	26.326,05	17.665,53	-10,93	8.671,45	6.209,45	2.461,99	81.588,11	0,03	4
Konstruksi	13.834,86	11.276,50	-2.128,03	4.686,39	12.632,54	-7.946,14	-301.230,38	0,03	3
Perdagangan, hotel, dan restoran	313.658,93	186.366,26	70.356,35	56.936,32	83.314,42	-26.378,10	-1.380.353,22	0,02	3
Pengangkutan dan komunikasi	43.116,21	30.236,10	20.191,70	-7.311,59	-15.431,06	8.119,46	-510.569,82	-0,01	2
Keuangan, Persewaan, dan	29.268,26	34.384,06	6.693,21	-11.809,02	-16.495,92	4.686,90	-233.163,75	-0,02	2

Melihat pada potensi daerah Kabupaten Gresik utamanya dalam sektor gas, maka Pemerintah Kabupaten Gresik perlu memberikan dukungan pada BUMD PT. Gresik Migas dalam mengelola potensi unggulan daerah agar nantinya dapat memberikan manfaat serta menjadi perusahaan yang berdaya saing dengan daerah lainnya. Hal ini sejalan dengan Rencana strategis migas 2015-2019 yang merencanakan pembangunan infrastruktur gas di beberapa daerah dan salah satunya berada di wilayah Gresik, yakni pipa Gresik-Semarang (Gresem). Nantinya pipa Gresem menjadi Pipa transmisi wilayah jaringan distribusi gas bumi untuk menyalurkan gas bumi dalam negeri sehingga porsi pemanfaatan gas domestik semakin meningkat. Pipa Gresem berada pada 258 km, kapasitas 350-500 MMSCFD oleh PT Pertamina, yang direncanakan on stream pada pertengahan 2015. Groundbreaking akan dilaksanakan pada triwulan II 2014. Sumber pasokan : Lapangan Gas Cepu milik PT Pertamina EP Cepu (PEPC), FSRU Jawa Tengah. Pembangunan pipa dengan panjang + 265 km, diameter 28” yang on

⁹ Fadhillah Putra, *Op.Cit.*, h, 165.

¹⁰ Nailatul Husna, *Op.Cit.*, h. 193.

stream ditargetkan pada kuartal III tahun 2015. Se jauh ini perkembangan pembangunan pipa Gresem menurut Head of Department Strategic Stakeholder Management PT Perusahaan Gas Negara telah mencapai 98,5% dan ditargetkan akan selesai pada Maret 2020. Jaringan pipa gas Gresik-Semarang diperkirakan akan beroperasi di tahun 2021 dan diharapkan melalui pembangunan jaringan pipa Gresem dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di sepanjang jalur pipa yang dilalui termasuk daerah Gresik.

Adanya pembangunan jaringan pipa gas bumi menunjukkan bahwa daerah Gresik memang memiliki cadangan gas bumi yang dapat dimanfaatkan khususnya untuk kepentingan daerah. Mengingat pembangunan jaringan pipa gas bumi di Indonesia saat ini bersifat *peace meal*, artinya jaringan pipa gas bumi akan dibangun setelah ada penemuan cadangan gas bumi baru dan sudah terdapat konsumen gas buminya. Saat ini PT. Gresik Migas telah memiliki beberapa konsumen yaitu PT. Alas Energy Indonesia, Perusahaan Gas Negara (PGN), PT. Bahtera Abadi GAS, dan beberapa konsumen lainnya.

Melihat pada pernyataan dari Kepala Satuan Kerja Khusus (selanjutnya disebut SKK) Migas Perwakilan Jawa Bali Nusa (Jabanusa), Ali Masyhar, semua jaringan SKK Migas seluruhnya berkumpul dengan pusat utama di Gresik. Hal ini menjadikan industri hulu migas di Gresik cukup strategis. Wilayah Gresik dianggap mampu mengendalikan industri baik hilir maupun penggunaannya secara nasional, termasuk di jaringan pipa Gresem yang juga mengendalikan migas secara nasional. Keberadaan Migas tak hanya dirasakan oleh industri negara tetapi juga pemerintah Kabupaten Gresik yang mengaku sangat terbantu dengan adanya perusahaan migas yang beroperasi di wilayah Gresik terbukti pada tahun 2017 dana bagi hasil dari migas untuk Kabupaten Gresik mencapai sekitar Rp 30 miliar.¹¹

Di sisi lain PT. Gresik Migas menjadi salah satu pihak yang ikut berpartisipasi dalam Java Integrated Industrial and Port Estate (selanjutnya disebut JIPE). JIPE merupakan reklamasi yang dilakukan untuk pelabuhan berskala internasional yang terletak di Kecamatan Manyar, Kabupaten Gresik. JIPE merupakan kawasan industri jenis generasi ketiga yang sejak awal pengembangannya diprioritaskan oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan JIPE akan menjadi kawasan industri mandiri yang direncanakan dapat menjadi kawasan dengan pertumbuhan investasi

¹¹Radar Surabaya Jawa Pos, “Gresik Kendalikan Industri Migas”, <https://radarsurabaya.jawapos.com/read/2018/05/17/74013/gresik-kendalikan-industri-migas-nasional>, 17 Mei 2018, Dikunjungi pada 27 Februari 2020.

ekonomi yang cepat dan kondusif.¹² Di kawasan industri ini nantinya tidak hanya dibangun pabrik-pabrik industri namun juga terdapat sarana lain seperti kawasan pemukiman, bisnis, pendidikan, hiburan, dan olahraga. Dengan demikian konsumsi gas akan meningkat sebab dengan adanya penambahan industri baru maka akan berdampak pada penggunaan gas yang akan bertambah.

Dengan demikian, adanya peraturan daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perseroan Terbatas Gresik Migas Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Gresik Migas dimaksudkan untuk menguatkan BUMD agar menjadi perusahaan yang mandiri, berdaya saing, dan mampu mengembangkan sektor unggulan daerah sehingga berimplikasi terhadap peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

4.3 Landasan Yuridis

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, maka dengan penerimaan atas Pancasila sebagai dasar penyusunan serta penetapan aturan-aturan dasar organisasi negara, kini makna yang paling sederhana dari ketentuan Pasal 1 ayat (3) tersebut adalah bahwa konsep negara hukum yang dimaksud adalah yang diselenggarakan di dalam konteks Pancasila. Artinya, cita-hukum Pancasila lah yang harus senantiasa mewarnai pembentukan dan pemberlakuan hukum di Indonesia. Hukum harus berupaya menciptakan keadilan yang berkepastian hukum, dan pada saat yang sama mewujudkan kepastian yang berkeadilan (sosial), baik dalam konteks nasional maupun internasional (hal mana dapat digali dari pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 khususnya yang berkaitan dengan peran Indonesia dalam mewujudkan ketertiban dunia). Jika amanat dalam UUD 1945 akan diwujudkan dalam konteks sekarang ini, maka makna turut serta dalam ketertiban dunia akan terwujud, jika pembangunan hukum yang dilakukan menghasilkan produk hukum yang berjiwa nasional yang dapat diterima dalam pergaulan internasional (sebagaimana telah disampaikan pula pada bab sebelumnya), karena itu dalam melakukan pembaharuan hukum perikatan seyogyanya Indonesia pun tetap mengingat amanat UUD 1945, sehingga hukum perikatan yang akan dibangun dapat mengawal kepentingan nasional sekaligus dapat diterima dalam pergaulan internasional. Berkaitan dengan hal tersebut, perjanjian sebagai bagian dari hukum haruslah mengingat pula pesan yang terkandung dalam Pasal 27 UUD 1945 mengenai asas persamaan derajat dihadapan hukum, Pasal 33 mengenai perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan kekeluargaan dan pasal-pasal lainnya yang dalam konteks pembangunan hukum bertujuan mewujudkan cita hukum Pancasila, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

¹² Fitri Kamera, “Pengaruh Reklamasi Java Integrated Industrial And Ports Estate (JIPE) Terhadap Aspek Sosial Ekonomi Masyarakat Gresik”, *Skripsi*, Program Studi Strata 1 Jurusan Teknik Kelautan, Fakultas Teknologi Kelautan Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Surabaya, 2018, h. 7.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK

Berdasarkan kajian dari aspek filosofis, yuridis dan sosiologis diatas, maka disarankan agar materi muatan Rancangan Peraturan Daerah hendaknya mengatur sebagai berikut:

A. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa;

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Gresik.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah di Kabupaten Gresik.
3. Bupati adalah Bupati Gresik.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gresik.
5. Badan Usaha Milik Daerah selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
6. Penyertaan Modal Daerah adalah kekayaan Daerah yang dipisahkan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada BUMD.
7. Perusahaan Perseroan Daerah Perseroan Terbatas Gresik Migas, selanjutnya disebut PT Gresik Migas (Perseroda) adalah bentuk badan usaha hasil penyesuaian Perseroan Terbatas Gresik Migas terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMD serta Minyak dan Gas Bumi.
8. Perusahaan Perseroan Daerah yang selanjutnya disingkat Perseroda adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima Puluh persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.
9. Perusahaan Perseroan Daerah yang selanjutnya disingkat PPD adalah badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang dibentuk oleh Badan Usaha Milik Daerah yang modalnya terbagi dalam saham yang dimiliki seluruhnya oleh pemerintah daerah secara langsung maupun tidak langsung.

10. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Gresik.
11. Tata Kelola Perusahaan Yang Baik adalah sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan.
12. Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris
13. Rapat Umum Pemegang Saham, selanjutnya disebut RUPS, adalah organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang yang mengatur Perseroan Terbatas dan/atau anggaran dasar Perseroan.
14. Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
15. Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.
16. Tahun Berjalan adalah waktu menurut perhitungan Tahun Anggaran yang sedang berlangsung.

B. Maksud dan tujuan;

Maksud Perubahan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas Gresik Migas menjadi Perseroda adalah penyesuaian bentuk badan usaha menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) agar dapat mempercepat pelaksanaan pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.

Perubahan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas Gresik Migas menjadi Perseroda bertujuan untuk berusaha dalam bidang tambang minyak dan gas bumi dalam rangka memberikan kontribusi bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya dan penerimaan Daerah pada khususnya.

Kegiatan usaha PT Gresik Migas (Perseroda) meliputi kegiatan usaha di bidang minyak dan gas bumi hilir yang meliputi: Pengolahan; Pengangkutan; Penyimpanan; Niaga.

C. Modal Dasar, Sumber Modal, Saham dan Dividen

1. Modal Dasar pada saat pendirian PT Gresik Migas (Perseroda) ditetapkan sebesar Rp.32.000.000.000,00 (tiga puluh dua milyar rupiah).
2. Modal dasar merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, yang bersumber dari penyertaan modal daerah
3. Penambahan dan pengurangan modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor PT Gresik Migas (Perseroda) ditetapkan oleh RUPS sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan anggaran dasar Perseroan.
4. Penambahan penyertaan modal Daerah tersebut dilakukan melalui mekanisme perencanaan dengan berdasarkan kajian kelayakan investasi, kebutuhan, dan kemampuan keuangan Daerah.
5. Modal PT Gresik Migas (Perseroda) terdiri atas saham yang seluruhnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.
6. Dividen PT Gresik Migas (Perseroda) yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS.

D. Pembentukan anak perusahaan

Bahwa dengan adanya dualisme dalam pengaturan mengenai Perusahaan Perseroan Daerah, dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang BUMD dan Migas, dan juga untuk mengantisipasi perkembangan perusahaan agar dapat berdaya saing tinggi, perlu diatur mengenai anak perusahaan yang berbentuk PPD, sebagai berikut:

1. PT Gresik Migas (Perseroda) dapat membentuk anak perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas.
2. Dalam membentuk anak perusahaan, PT. Gresik Migas (Perseroda) dapat bermitra dengan:
 - a. Pemerintah Daerah;
 - b. badan usaha milik negara atau BUMD lain; dan/atau
 - c. badan usaha swasta yang berbadan hukum Indonesia.
3. Mitra tersebut paling sedikit memenuhi syarat:
 - a. Laporan keuangan 3 (tiga) tahun terakhir yang diaudit kantor akuntan publik dengan hasil opini paling rendah setara wajar dengan pengecualian;

- b. Perusahaan dalam kondisi sehat yang dinyatakan oleh kantor akuntan publik dalam 1 (satu) tahun terakhir;
 - c. Memiliki kompetensi di bidangnya.
4. Setiap penambahan modal disetor yang mengakibatkan perubahan kepemilikan saham PT Gresik Migas (Perseroda) di anak perusahaan dilakukan dengan persetujuan RUPS.
5. Pembentukan anak perusahaan juga harus memenuhi persyaratan:
- a. Disetujui oleh RUPS;
 - b. Jumlah minimal kepemilikan saham disesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai kegiatan usaha anak perusahaan;
 - c. Laporan keuangan PT Gresik Migas (perseroda) dalam 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
 - d. Bergerak di bidang usaha yang menunjang bisnis utama; dan
 - e. Tidak boleh melakukan penyertaan modal berupa tanah dari BUMD yang berasal dari penyertaan modal Daerah.

BAB VI PENUTUP

6.1. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan di BAB terdahulu, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Adanya perbedaan karakteristik antara bentuk badan hukum sebagai Perumda dengan badan hukum sebagai Perseroda, yang apabila diterapkan pada Perusahaan daerah Gresik Migas akan memiliki keuntungan dan kerugian yang berbeda pula. Hal ini sejalan dengan teori hukum-ekonomi yaitu *Rational Choice Theory*, bahwasanya pemerintah dalam pengambilan kebijakan harus menilai keuntungan dan kerugian, baik dari segi ekonomi dan sosial. Oleh karena itu ditinjau dari aspek tujuan utama usaha yang dijalankan oleh Perusahaan daerah Gresik Migas, implikasi yang timbul dari masing-masing bentuk badan hukum, sifat layanan yang akan diberikan, pengelolaan asset, serta susunan organ dari masing-masing bentuk badan hukum. Bentuk badan hukum yang tepat untuk diterapkan pada Perusahaan daerah Gresik Migas ialah Perseroda dengan penjelasan yang sudah dijabarkan dalam Bab Kajian Teori dan Praktik Empiris.

Kemudian dalam hal prinsip dalam penyusunan norma, pembentukan dan materi muatan peraturan daerah ini merupakan implementasi adanya asas kepastian hukum dan asas ketertiban sebagai salah satu asas fundamental dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di negara hukum. Selain itu telah dilakukan analisa secara sistematis mengenai keadaan geografis maupun demografi Kabupaten Gresik meliputi tingkat kemiskinan dan perkembangan perekonomian Kabupaten Gresik, pembentukan perusahaan Gresik Migas dan ketekaitannya dengan gas bumi sebagai potensi daerah Gresik, dalam rangka mengetahui pentingnya peranan gas bumi untuk kepentingan pembangunan nasional maupun pembangunan daerah.

6.2. SARAN

Berdasarkan kesimpulan sebagaimana dimaksud pada angka 6.1. maka mengingat Naskah Akademik ini merupakan hasil kajian yang mendalam dan komprehensif yang telah melalui proses penyusunan dan pembahasan bersama pemangku kepentingan, sesuai dengan kebutuhan penyesuaian perubahan bentuk badan hukum PT Gresik Migas, maka perlu disusun RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK TENTANG PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PERSEROAN TERBATAS GRESIK MIGAS MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH DAERAH GRESIK MIGAS.

DAFTAR BACAAN

- Abdulkadir Muhammad. 2010. Hukum Perusahaan Indonesia. PT. Citra Aditya Bakti : Bandung
- Ambar Budisulistiyawati, Yudho Taruno dan Anjar Sri, Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan yang Baik, Privat Law Journal, Vol. 3 No. 2, Juli-Desember, 20015.M.
- Christine S.T. Kansil. 2005. Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum dalam Ekonomi). Jakarta : Pradnya Paramita
- Dian Cahyaningrum, Implikasi Bentuk Hukum BUMD Terhadap Pengelolaan BUMD, Negara Hukum : Vol. 9 No. 1, Juni , 2018
- Dr. Djokosantoso M, Reinvensi BUMN, Alex Media Komputindo : Jakarta, 2004
- I Made Asu Dana Yoga Arta, Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Asing, Jurnal IUs, Vol. 5, No. 2, Agustus, 2017
- Isis Ikhwansyah, Gugata Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai PT Persero Dalam Perkara Perdata, Jurnal ADHAPER, Vol. 2, No. 2, 2016.
- Jamal Wiwoho. 2011. Hukum Perbankan Indonesia. Surakarta:UNS Press
- M. Iqbal Asnawi, Implikasi Pengelolaan BUMN Persero Dalam Kerangka Welfare State Berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 2, No. 1, Januari- Juni , 2016.
- Mulhadi. 2010. Hukum Perusahaan, Bentuk-bentuk Badan Usaha di Indonesia. Bogor :Ghalia Indonesia
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. Penelitian Hukum(Edisi Revisi). Jakarta : Kencana Prenada Media Group
- Riant N Dwijowijoto dkk, Managemen Privatisasi BUM, Alex Media Komputindo : Jakarta , 2008.
- Riris Prasetyo. 2015. “Strategi Peningkatan Kinerja BUMD”. Makalah. Disampaikan pada sosialisasi dari Kementrian Dalam Negeri di Surakarta, pada tanggal 22 Oktober 2015.
- Sherly Simanjuntak dan Mahendra Putra Kurnia. 2013. “Analisis Yuridis Terhadap Perubahan Status Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Kaltim (BPD Kaltim) dari Perusahaan Daerah Menjadi Perseroan Terbatas”. Jurnal Beraja Niti.Volume 2 Nomor 10. Samarinda : Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
- Sugiharto, BUM Indonesia: Isu, Kebijakan dan Strategi, Alex Media Komputindo : Jakrta,2005.

Tantri Abeng dan Faisal S, Reformasi BUMN dalam Perspektif Krisis
Ekoonmi Makro, Alex Media Komputindo; Jakarta , 1999

Prof. Dr. Hj. Rahayu Hartini, BUMN Persero, Setara Press : Malang, 2007

Yudho Taruno Muryanto dan Djuwityastuti. 2014. “Model Pengelolaan
Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)dalam Rangka Mewujudkan
Good Corporate Governance”. Jurnal Hukum Yustisia. Volume
88.Surakarta : Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret