



# **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN WAJO  
TENTANG PENDIRIAN PERSEROAN DAERAH  
PT SENKANG SUMBER ENERGI (PERSERODA)**

**BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN,  
PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH  
PEMERINTAH KABUPATEN WAJO  
TAHUN ANGGARAN 2021**

# DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMA JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	11
D. Metode Penelitian .....	13
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS .....</b>	<b>16</b>
A. Kajian Teoritis.....	16
1. Teori Negara Kesejahteraan .....	16
2. Teori Pembentukan Peraturan Daerah .....	18
3. Badan Usaha Milik Daerah .....	24
4. Perseroan Daerah .....	30
5. Pengelolaan Minyak Dan Gas Bumi Di Indonesia .....	36
C. Kajian Empiris .....	48
1. Upaya Mewujudkan Tatakelola Yang Baik Perseroan Daerah .....	48
2. Kajian Terhadap Penerapan Sistim Baru Dalam Peraturan Daerah .....	53
<b>BAB III ANALISI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....</b>	<b>59</b>
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFI, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS .....</b>	<b>84</b>
A. Landasan Filosofis .....	84
B. Landasan Sosiologis .....	89

C. Landasan Yuridis .....	94
<b>BAB V JANKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN MATERI MUATAN .....</b>	<b>100</b>
A. Jangkauan Pengaturan .....	100
B. Arah Pengaturan .....	101
C. Materi Muatan .....	102
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>108</b>
A. Kesimpulan .....	108
B. Rekomendasi .....	109

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **RANPERDA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Bangsa Indonesia dalam pembentukan negara hukumnya didasarkan pada cita-cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila. Mengenai konsep negara hukum yang didasarkan pada Pancasila, Hasan Zaini mengemukakan pendapat bahwa:

“Dasar negara hukum menurut Pancasila antara lain dilandasi oleh pengakuan adanya hukum Tuhan, hukum kodrat dan hukum etis. Lain dari pada itu dapat disusun kedudukan dan hubungan tiga macam hukum antara satu dengan yang lain dan terhadap negara serta hukum positif di dalam satu rangka”

Sebagai negara hukum Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang berfungsi mengatur masyarakat. Konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila diyakini sebagai sumber hukum dalam mewujudkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Asas dalam konsep negara hukum Pancasila dapat dijabarkan dan direalisasikan menjadi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, menciptakan kepastian, keadilan, dan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia.

Konsep 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.<sup>1</sup> Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *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.<sup>2</sup> 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 permasalahan yang menyertainya, maka tuntutan untuk diberlakukannya otonomi daerah merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam pemberdayaan daerah. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam

---

<sup>1</sup>. Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

<sup>2</sup>. Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297

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 beberap kali dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 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 mengamanatkan 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 penyelenggaraan 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*.<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup>. Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Chitra Aditya, Bandung, hlm.

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 Minyak dan Gas (migas).

Minyak dan Gas bumi adalah Minyak Bumi dan Gas Bumi<sup>4</sup>, Mengacu KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) “Minyak” diartikan sebagai: zat cair berlemak, biasanya kental, tidak larut dalam air, larut dalam eter dan alkohol, mudah terbakar, bergantung pada asalnya, dikelompokkan sebagai minyak nabati, hewani, atau mineral dan bergantung pada sifatnya terhadap

---

4. Pasal 40 Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.



pemanasan dapat dikelompokkan sebagai asiri atau tetap. Sedang “Minyak Bumi” adalah: 1. Minyak yang ditambang dari bumi (seperti minyak tanah, bensin, kerosin), 2. Campuran berbagai hidrokarbon yang terdapat dalam fase cair dalam reservoir di bawah tanah dan yang tetap cair pada tekanan atmosfer setelah melalui fasilitas pemisah di atas permukaan. Sementara “Gas Bumi” diartikan: *Pertama*, Semua jenis hidrokarbon berupa gas yang dihasilkan dari sumur, yang mencakup gas tambang basah, gas kering, gas pipa selubung, gas residu setelah ekstraksi hidrokarbon cair dan gas basah, dan gas nonhidrokarbon yang tercampur di dalamnya secara alamiah, *Kedua*, Percampuran gas dan uap hidrokarbon yang terjadi secara alamiah, yang komponen terpentingnya adalah metana, etana, propana, butana, pentana, dan heksana.

Salah satu sumber Migas di Kabupaten Wajo terletak di Blok Sengkang dengan pemegang interest Energy Equity Epic (Sengkang) PTY, LTD yang akan berakhir kontraknya pada 23 Oktober 2022, akan tetapi pada tanggal 11 Desember 2018 telah ditandatangani perpanjangan kontrak kerjasama antara SKK Migas dan Energy Equity Epic (Sengkang) PTY. LTD dan berlaku efektif selama 20 tahun dari 24 Oktober 2022 s/d 23 Oktober 2042 dengan proyek produksi gas bumi di lapangan Kampung Baru, lapangan Walangan, lapangan Sampi-sampi dan lapangan Bonge<sup>5</sup> yang masih berpotensi untuk dikembangkan.

---

<sup>5</sup>. Analisis Kebijakan Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka *Participating Interest* (PI) 10% Di Wilayah Kerja (WK) Blok Sengkang Kabupaten Wajo Provinsi Sulawesi Selatan.

Berkenaan hal diatas, Pasal 1 angka 4 Permen ESDM No. 37 Tahun 2016, menyebutkan bahwa sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang akan diproduksi dan berada di daratan dan/atau perairan lepas pantai hingga 12 mil laut pada suatu wilayah kerja, maka kontraktor wajib memberikan penawaran *participating interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ketentuan tersebut, juga sesuai dengan pasal 34 Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, Peraturan Presiden No.9 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi dan Peraturan Menteri ESDM No. 14 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi yang akan berakhir kontrak kerjasamanya. Oleh karena itu maka status penawaran *participating interest* 10% untuk Wilayah Kerja Block Sengkang di atas akan dimulai setelah kontrak kerjasamanya berlaku efektif pada Oktober 2022.

Upaya pengalihan Pendapatan asli daerah dari sektor gas bumi menjadi upaya pemerintah Kabupaten Wajo terlepas dari kewenangan yang melekat. Peraturan Menteri ESDM No. 37 Tahun 2016 tentang Ketentuan Penawaran *Participating Interest* 10% pada wilayah kerja minyak dan gas bumi yang memungkinkan daerah penghasil terlibat dalam pengembangan migas sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu mekanisme keterlibatan daerah diatur mengenai mekanisme *participating interest* yang bertujuan untuk memberikan porsi pengelolaan pemerintah daerah penghasil berdasarkan bagian tertentu yang telah disepakati dengan

mekanisme *business to business* (BoB) melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) setelah mendapat persetujuan menteri Energi Sumberdaya Mineral (ESDM). Peluang usaha pengelolaan migas terus diupayakan oleh pemerintah daerah untuk mencari keuntungan dengan beradanya lapangan migas dalam wilayah Kabupaten Wajo.<sup>6</sup>

Kabupaten Wajo merupakan daerah otonomi yang telah memiliki infrastruktur ekonomi yang sudah mulai mapan, baik dari tingkat kelembagaan ekonomi masyarakat maupun yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten Wajo. Meskipun demikian, pengelolaan Migas dalam skema *participating interest* membutuhkan berbagai kesiapan salah satunya adalah memenuhi kriteria untuk mendapatkan hak *participating interest* yaitu aspek kesiapan kelembagaan penerima dan kebutuhan pembiayaan.

Dari sisi proses, pembentukan perusahaan sebagai penerima *participating interest* sudah harus dipersiapkan oleh pemerintah Kabupaten Wajo oleh karena berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Permen ESDM No. 37 Tahun 2016, menyebutkan bahwa sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang akan diproduksi dan berada di daratan dan/atau perairan lepas pantai hingga 12 mil laut pada suatu wilayah kerja, maka kontraktor wajib memberikan penawaran *participating interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

---

<sup>6</sup>. Laporan Akhir Penelitian Studi Kebutuhan Daerah Dalam Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Di Kabupaten Wajo.

Menyimak pengelolaan *participating interest* Block Mahakam di provinsi Kalimantan Timur memperlihatkan pembagian dengan BUMD Provinsi Kalimantan Timur sebesar 66,5% dan BUMD Kabupaten Kutai sebesar 33,5%. Masing-masing BUMD tersebut membentuk Perusahaan Perseroan Daerah, untuk kemudian sepakat membentuk 1 (satu) perusahaan lagi sebagai perusahaan penerima *participating interest*, yang akan bekerja sama dengan kontraktor selaku pelaksana kontrak kerja sama minyak dan gas bumi di block Mahakam Provinsi Kalimantan Timur. (Model Pengelolaan *Participating Interest* Block Mahakam dapat dilihat pada Lampiran:1)

Mengacu pada ketentuan dan contoh pengembangan *participating interest* di provinsi Kalimantan Timur di atas, maka koordinasi antara Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dengan Pemerintah Kabupaten Wajo diperlukan dalam menyusun formasi perusahaan perseroan daerah sebagai penerima *participating interest* 10%.

Mendasarkan pada pertimbangan tersebut di atas maka kehadiran Perseroan Daerah yang baru wajib dilakukan demi mempersiapkan kriteria sebelum menerima penawaran pemerintah atas pengelolaan Wilayah Kerja Block Sengkang. Peraturan daerah yang akan dibentuk harus berbadan hukum Perseroan Daerah dan ini berarti memerlukan peraturan daerah sebagai dasar persetujuan rakyat. Legitimasi politik dibutuhkan dalam hal untuk mendapatkan dukungan persetujuan-persetujuan penganggaran terutama konsolidasi politik lintas kepentingan terutama dalam alokasi penempatan modal, dan aspek tingkat presisi tujuan bagi kepentingan kolektif yang ingin

dicapai. Pada fase ini, keputusan-keputusan muatan Raperda pembentukan Perseroan Daerah yang akan menerima saham participating interest akan ditentukan oleh konfigurasi politik yang ada di DPRD Kabupaten Wajo. Dari sisi legitimasi hukum, jangkauan Raperda ini akan menciptakan landasan hukum bagi pengelolaan saham milik Pemerintah Kabupaten Wajo di Wilayah Kerja Block Sengkang.

Selanjutnya akan dinormatifikasi pembentukannya membentuk perseroan daerah. Jangkauan hukum pasca penetapan Raperda tentang Perseroan Daerah (Perseroda) menjadi Perda Perseroan Daerah (Perseroda) akan memberikan dasar bagi eksekutif untuk menindalanjutnya pada proses normatifikasi pembentukan Perseroan Daerah sesuai dengan rezim hukum sebagaimana diatur dalam UU Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Fase ini akan menentukan wujud kelembagaan badan usaha berbentuk Perseroan Daerah dengan berbagai syarat/kriteria bidang usaha, mekanisme, dan model pengelolaan usaha sesuai dengan tujuan pembentukannya, termasuk komposisi saham dan pengurusnya.

## **B. Identifikasi Masalah.**

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

Penyusunan rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci menjadi:

1. Bagaimanakah urgensi Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) ?
2. Bagaimana arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) ?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Tujuan disusunnya Naskah Akademik adalah sebagai acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) 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 yang terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas 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 Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) yang diharapkan dapat memberi arah dan menetapkan ruang lingkupnya.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) dirumuskan sebagai berikut:

1. Menjelaskan perlunya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) sebagai pedoman untuk melakukan tindakan hukum.

2. Merumuskan upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) ?
3. Merumuskan arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) ?

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

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda).

#### **D. Metode Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik ini yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian penyusunan Naskah Akademik digunakan metode yang berbasis metode penelitian hukum. Metode penelitian hukum yang



digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini melalui cara-cara sebagai berikut:

1. Melakukan studi tekstual, yakni menganalisis teks hukum yaitu pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik (kebijakan negara) secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum (terutama dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda)).
2. Melakukan studi kontekstual, yakni mengaitkan dengan konteks saat peraturan perundang-undangan itu dibuat ataupun ditafsirkan dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda).

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini berada dalam paradigma interpretivisme terkait dengan hermeneutika hukum. Hermeneutika hukum pada intinya adalah metode interpretasi atas teks hukum, yang menampilkan segi tersurat yakni bunyi teks hukum dan segi tersirat yang merupakan gagasan yang ada di belakang teks hukum itu. Oleh karena itu untuk mendapatkan pemahaman yang utuh tentang makna teks hukum itu perlu memahami gagasan yang melatari pembentukan teks hukum dan wawasan konteks kekinian saat teks hukum itu diterapkan atau ditafsirkan. Kebenaran dalam ilmu hukum

merupakan kebenaran intersubjektivitas, oleh karena itu penting melakukan konfirmasi dan konfrontasi dengan teori, konsep, serta wawancara kepada pihak-pihak yang mempunyai otoritas di bidang perusahaan perseroan daerah, berkenaan dengan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda).

## **BAB II**

# **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

### **A. Kajian Teoretis.**

#### **1. Teori Negara Kesejahteraan**

Teori ini dipergunakan untuk menganalisis tentang peran dan campur tangan pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda). Ide Dasar Negara Kesejahteraan seperti dikemukakan oleh Watts, Dalton dan Smith, sudah ada semenjak abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) menjelaskan gagasan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menjamin “*the greatest happiness (Welfare) of the greatest number of their citizens*”,<sup>7</sup> artinya bahwa pemerintah berkewajiban membuat bahagia sebanyak mungkin warganya.

Paham Negara Kesejahteraan (*welfare state*) menjadi ide yang cukup dominan dalam penyelenggaraan negara di Negara Maju maupun Dunia Ketiga. Konsep Negara Kesejahteraan merupakan jawaban terhadap ekses-ekses negatif paham kapitalisme periode pertama yang sangat meminimalkan peran negara.<sup>8</sup> Dalam Konsep Negara

---

<sup>7</sup> Bessant, Judiths, 2006, *Talking Policy; How Social Policy in Made*, Crows Nest : Allen and Unwin, h. 11.

<sup>8</sup> Adji Samekto F.X., 2005, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Tata Sosial Yang Berubah*, Jurnal Hukum Progresif Vol. I Nomor 2 Oktober 2005, h.18.

Kesejahteraan, gagasan bahwa pemerintah dilarang intervensi dalam urusan warga negara lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah harus intervensi dan bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat, dan karenanya harus proaktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.<sup>9</sup>

Intervensi tersebut bila dikaitkan dengan tujuan pokok negara kesejahteraan, antara lain:

1. Mengontrol dan menggunakan sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan publik.
2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata.
3. Mengurangi kemiskinan.
4. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*.
5. Menyediakan asuransi sosial (kesehatan dan pendidikan) bagi masyarakat miskin.
6. Memberi proteksi sosial bagi tiap warga negara.<sup>10</sup>

Negara Kesejahteraan mengantarkan pada aksi perlindungan negara terhadap masyarakat, terutama kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat, pengangguran, usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), dan sebagainya. Negara Kesejahteraan dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat. Secara konstitusional Negara Kesejahteraan

---

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>Tjandra W. Riawan, 2008, *Hukum Tata Negara*, Universitas Atmadjaja, Jakarta.

Indonesia tertuang dalam Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34.<sup>11</sup>

Pemahaman mengenai Negara Kesejahteraan terfokus pada dua konsep yaitu *social welfare* dan *economic development*. *Social Welfare* berkaitan dengan *altruism*, hak-hak sosial, dan *redistribusi asset*. Hal ini merupakan mekanisme redistribusi kekayaan untuk membiayai layanan sosial bagi masyarakat yang kurang mampu. *Economic development* berkenaan dengan pertumbuhan, akumulasi modal, dan keuntungan ekonomi. Hal ini merupakan jalan mewujudkan kekayaan dan meningkatkan kualitas standar hidup.<sup>12</sup>

Negara Kesejahteraan diwujudkan tidak semata-mata dalam bentuk kebijakan dan program sosial seperti *social safety net*, *social security*, *social insurance*, atau *social subsidy*. Akan tetapi juga melalui penyelenggaraan pembangunan sosial yang diarahkan pada penciptaan lapangan kerja, pengembangan modal, memobilisasi modal sosial, dan mengakumulasi asset produktif.

## **2. Teori Pembentukan Peraturan Daerah.**

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan

---

<sup>11</sup> Djauhari, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia (Studi tentang Kebijakan Regulasi dan Institusionalisasi Gagasan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat Nelayan di Jawa Tengah)*, dalam *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH. UII Press, Yogyakarta, h. 312.

<sup>12</sup> Johannes Usfunan, et.al., *Op.Cit*, h. 19.

hukum nasional dan kepentingan umum. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan daerah lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang Undangan yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d. dapat dilaksanakan
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan

Relevansi asas-asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dengan pengaturan pembentukan Pembentukan Perseroan Daerah (Perseroda) dapat diuraikan sebagai berikut:

*Pertama*, kejelasan tujuan. Pembentukan peraturan daerah tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) bertujuan: (1) memberikan kepastian hukum bagi BUMD Penerima/pengelola *Participating Interest* 10% pada pengelolaan Migas di Block Sengkang; dan (2) memperkuat dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan *Participating Interest* 10% dengan tujuan pengaturan adalah efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas.

*Kedua*, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Contoh: Pengaturan pembentukan Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) diatur melalui Peraturan Daerah. Rancangan dapat berasal dari DPRD Kabupaten Wajo.

*Ketiga*, kesesuaian antara jenis dan materi muatan. Pembentukan Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda). Adapun materi pokok yang diatur dengan Peraturan Daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah.

*Keempat*, dapat dilaksanakan. Agar asas ini dapat diwujudkan dengan dibentuknya Peraturan Daerah tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) adalah harus memperhatikan beberapa aspek: (1) filosofis, yakni ada jaminan manajemen yang baik dalam pengelolaan dan manajemen Pembentukan Perseroan Daerah (Perseroda); (2) yuridis, adanya jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan dan pengelolaan Pembentukan Perseroan Daerah (Perseroda) termasuk substansinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (3) sosiologis, pengaturan badan hukum Pembentukan Perseroan Daerah (Perseroda) memang dapat memberikan manfaat, baik bagi pemerintah daerah maupun bagi masyarakat, termasuk substansinya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

*Kelima*, kedayagunaan dan kehasilgunaan. Asas ini dapat diwujudkan sepanjang pengaturan pembentukan badan hukum Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) dilakukan memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.



*Keenam*, kejelasan rumusan. Asas ini dapat terwujud dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) sesuai persyaratan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Singkatnya, rumusan aturan hukum dalam Peraturan Daerah tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) menjamin kepastian.

*Ketujuh*, keterbukaan. Proses pembentukan Peraturan Daerah ini harus menjamin partisipasi masyarakat, dalam artian masyarakat dijamin haknya untuk memberikan masukan, baik tertulis maupun lisan, serta kewajiban Pemerintah Daerah untuk menjamin masukan tersebut telah dipertimbangkan relevansinya. Untuk terselenggaranya partisipasi masyarakat itu, maka terlebih dulu Pemerintah Daerah memberikan informasi tentang proses pembentukan Peraturan Daerah bersangkutan.

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat materil berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimana materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhinneka Tunggal Ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum
- j. Keseimbangan, Kekeragaman, dan Keselarasan

Selain asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Mengenai asas-asas materiil yang lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan tertentu dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 6 ayat (2) UU Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing antara lain:

1. dalam Hukum Pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;  
dan
2. dalam Hukum Perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Mengenai asas-asas materiil yang lain, sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam pengaturan tentang Pendirian Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) yakni:

1. adil dan merata secara vertikal artinya sesuai dengan tingkatan kelompok masyarakat dan horizontal artinya berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat.
2. secara politis dapat diterima oleh masyarakat, sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan penegakan peraturan daerah.

### **3. Badan Usaha Milik Daerah.**

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

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan istilah yang digunakan di Indonesia untuk mendeskripsikan perusahaan berbentuk suatu badan hukum (*legal entity*) yang didirikan oleh negara (pemerintah daerah) untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan, dimana dalam permodalannya dapat seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah.

Jika mengambil konsep Marwah M. Diah, dalam bukunya Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia, kemudian BUMN tersebut menjadi dikonstruksikan ke dalam BUMD, maka secara umum tujuan dan misi pokok BUMD yang didirikan oleh pemerintah daerah adalah seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan 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.

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 Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. 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 KUHPerdara, adalah sekumpulan orang yang di dalam lalu lintas hukum bertindak seakan-akan ia adalah satu badan pribadi tunggal atau *corporatie*. Sedangkan menurut Van Apeldoorn, badan hukum adalah tiap-



tiap kekayaan dengan tujuan tertentu, tetapi tanpa *eigenaar* atau *owner* atau pemilik, yang di dalam lalu lintas hukum diperlakukan sebagai badan pribadi.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.

#### **4. Perseroan Daerah (Perseroda).**

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

---

<sup>13</sup> H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 57-58

<sup>14</sup> Abdulkadir Muhammad, 2010, *Op.Cit*, hlm. 103

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, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menyebutkan, Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU PT beserta aturan pelaksanaannya. Chatamarrasjid berpendapat bahwa Perseroan Terbatas merupakan *artificial person*, suatu badan hukum yang sengaja diciptakan. Perseroan Terbatas adalah suatu subjek hukum yang mandiri, memiliki hak dan kewajiban yang ada dasarnya tidak berbeda dengan hak dan kewajiban subjek hukum manusia.<sup>15</sup>

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

---

<sup>15</sup> Chatamarrasjid Ais, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 25

pemegang saham yaitu hanya terbatas pada jumlah nilai nominal dari semua saham-saham yang dimiliki.<sup>16</sup> 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, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja 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:

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

---

<sup>16</sup> C.S.T.Kansil dan Christine, 2009, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 2

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.

## **5. Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia.**

Industri Minyak dan Gas Bumi (Migas) merupakan industri strategis bagi semua negara dunia karena ikut mempengaruhi banyak sektor kehidupan ekonomi. Minyak yang ditemukan di berbagai sumber, baik darat maupun di area laut melalui proses pengeboran (*drilling*).

Pengeboran minyak pertama di Indonesia, yang dilakukan oleh Reerink, dilakukan pada tahun 1871 secara mandiri di daerah Cibodas Tangat, Maja, Majalengka Jawa Barat. Pengeboran yang sukses secara komersial baru dilakukan pada 1885 oleh Aeliko Jans Zeilker di Lapangan Telaga Said Sumatera Utara. Sejarah kemudian mencatat, inilah cikal bakal perusahaan Migas Kerajaan Belanda, The Royal Dutch Shell.

Pada rezim Soekarno, pemerintah Indonesia menerbitkan regulasi berkaitan dengan Migas, yaitu UU Nomor 44 PRP/1960 tentang Pertambangan Migas. Regulasi di bidang perusahaan migas terus terjadi

seiring dengan membaiknya harga minyak dunia saat itu. Salah satunya dengan terbitnya UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara (UU Pertamina). Pertamina sebagai wakil entitas negara dalam pengusahaan Migas tidak bersifat permanen karena UU Nomor 22 Tahun 2001 membatasi gerak Pertamina dalam melakukan kegiatan Migas sektor hulu dan sektor hilir yang sebelumnya sebagai regulator sekaligus sebagai operator, atau bergeser dari monopoli keliberalisasi oleh karena hilangnya monopoli negara di sektor strategis.

Sebagai realisasi kebijakan negara dalam pengelolaan Migas di Indonesia terbitlah beberapa ketentuan Migas pada sektor hulu dan sektor hilir. Sektor hulu diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Hulu Migas, dimana posisi PT Pertamina yang awalnya sebagai regulator sekaligus sebagai operator dipersamakan dengan kontraktor-kontraktor lainnya dan tidak boleh lagi mengatur kontraktor lain yang beroperasi di Indonesia seperti *Total Indonesia*, *Chevron*, *British Petroleum*, dan kontrak-kontrak lain. Bahkan, pengelolaan Migas dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Daerah, atau koperasi.

#### **a. Basis Pengaturan Minyak dan Gas (Migas)**

Negara, sebagaimana yang diungkapkan oleh Rousseau, merupakan bentuk kesepakatan antara anggota masyarakat untuk membuat dan menyelenggarakan urusan-urusan tertentu. Dalam penyelenggaraan negara kemudian disepakati mekanisme dan tujuan dari masyarakat yang membentuk



sistem kekuasaan, dimana masyarakat mendelegasikan urusan yang kemudian diatur sedemikian rupa oleh negara dengan membuat perangkat-perangkat penyelenggara negara (kontrak sosial). Dalam pengertian negara sendiri terdapat 3 (tiga) unsur, yaitu rakyat, wilayah, pemerintah. Dalam konteks pemerintahan dengan sistem demokrasi, kedaulatan rakyat dihargai dan diberikan posisi yang kuat. UUD RI 1945 sebagai hukum dasar negara tertinggi menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum. Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souverenitet*).

Dalam kaitannya dengan sumber daya alam, dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 dinyatakan bahwa "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*" Sejalan dengan kedua pendapat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa secara teoretis, kekuasaan negara atas sumber daya alam, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945, bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini, dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.

Tingginya ketergantungan Indonesia akan minyak bumi tersebut menunjukkan bahwa energi yang berupa minyak bumi merupakan hal yang vital dan pembenahan tata kelola minyak bumi menjadi hal yang *urgent* untuk dilakukan dalam rangka menciptakan kedaulatan energi di Indonesia. Saat ini di Indonesia regulasi yang mengatur mengenai pengelolaan minyak bumi adalah Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Selain menjadi payung hukum dalam pengelolaan minyak bumi Undang-Undang Migas juga mengatur pengelolaan gas bumi. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang dikuasai negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri, dan penghasil devisa negara yang penting, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebelumnya menggantikan Undang-Undang Nomor 44 (Perpu). Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara. Undang-Undang Migas hingga saat ini masih menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan segala kegiatan dibidang Migas di Indonesia.

## **b. Kontrak Bagi Hasil.**

Pengelolaan Migas di Indonesia terus berkembang di awal tahun 1960an dan menjadi sumber pendapatan negara yang strategis. Pada saat itu Indonesia memperkenalkan skema *Production Sharing Contract* (PSC) di bawah konsesi Perusahaan Negara Permina dan Perusahaan Negara Pertamina pada 1961. Model pengelolaan Migas dengan PSC merupakan model pengelolaan asli Indonesia, yaitu mengadopsi sistem bagi hasil pertanian seperti dikenal dalam masyarakat petani Indonesia. Skema PSC diadopsi oleh negara-negara penghasil minyak saat ini.

Dalam pelaksanaan kontrak bagi hasil, sistematika perjanjian sekurang- kurangnya memuat ketentuan-ketentuan pokok berupa:

- a. Penerimaan negara;
- b. Wilayah kerja dan pengembaliannya;
- c. Kewajiban pengeluaran dana;
- d. Perpindahan kepemilikan hasil produksi Migas;
- e. Jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak;
- f. Penyelesaian perselisihan;
- g. Kewajiban pemasokan Migas untuk kebutuhan dalam negeri;
- h. Berakhirnya kontrak;
- i. Kewajiban pascaoperasi pertambangan;
- j. Keselamatan dan kesehatan kerja;
- k. Pengelolaan lingkungan hidup;

- l. Pengalihan hak dan kewajiban;
- m. Pelaporan yang diperlukan;
- n. Rencana pengembangan lapangan;
- o. Pengutamaan Pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri;
- p. Pengembangan masyarakat sekitar dan jaminan hak-hak masyarakat adat; dan
- q. Pengutamaan tenaga kerja Indonesia.

Kontrak bagi hasil pertama kali diterapkan di Indonesia pada saat kontrak antara Pertamina dan *Independent Indonesia-America Petroleum Company* (IAPCO) pada 1966, setelahnya diikuti oleh beberapa negara lainnya seperti Malaysia, Guatemala, Libya, Mesir, Suriah, Jordania, Bangladesh, Gabon, Tiongkok, dan juga Myanmar. Kerja sama dalam bentuk bagi hasil memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Manajemen berada di tangan negara (perusahaan negara). Pada umumnya, pemerintah diwakili oleh perusahaan negara. Dengan membentuk perusahaan negara, keterlibatan negara dalam manajemen operasional, yang tentunya berisiko bisnis yang relatif *unpredictable* dan *unlimited*, dapat dialihkan kepada perusahaan negara. Selain itu, negara sebagai institusi kedaulatan memiliki keterbatasan alamiah untuk dapat terlibat langsung dalam operasional bisnis. Jika kedudukannya sebagai wakil pemerintah dalam arti masuk dalam struktur pemerintahan, risiko keputusan bisnis akan mengikat tanggung jawab negara.

2. Pergantian biaya operasional (*operating cost recovery*). Konsep penggantian biaya pertama biaya pertama kali diterapkan Indonesia. Dalam standar kontrak yang pernah dibuat Pertamina, yang saat ini dilakukan oleh Badan Pelaksana Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP- Migas) dan kemudian berubah menjadi Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Migas (SKK-Migas). Penggunaan skema ini disebutkan oleh Howard R. Williams dan Charles J. Meyers sebagai, “*contractor will recover all operating cost out of the sales proceeds or other disposition of the required quantity of crude oil equal in value to such operating cost which is produced and saved here under and not used in petroleum operations...*” Pengeluaran ini dimaknai bahwa kontraktor dalam kontrak bagi hasil memiliki kewajiban untuk menalangi terlebih dahulu biaya operasi yang diperlukan, yang kemudian diganti kembali dari hasil penjualan atau dengan dari hasil Migas yang dihasilkan. Pengeluaran-pengeluaran yang masuk kategori *cost recovery* sebenarnya didasarkan pada kondisi yang mengharuskan kontraktor untuk meningkatkan nilai produksi. Pengeluaran seperti ini tidak berarti merugikan keuangan Negara, sebab ini merupakan bagian dari proses investasi. Kelemahan dari mekanisme ini adalah ketidakpastian dalam hitungan penerimaan yang disebabkan munculnya pembiayaan atas nama produksi yang tidak diperhitungkan sebelumnya. Biaya akan semakin besar jika ternyata pengeluaran atas nama *cost recovery* tidak ditujukan untuk memperbesar nilai produksi akan tetapi ditujukan untuk menutupi biaya-biaya eksternal

yang tidak diperhitungkan sebelumnya. Hal yang sama adalah munculnya *cost recovery* atas nama *community development* yang dikenal juga sebagai *corporate social responsibility*.

3. Pembagian Hasil Produksi (*productionsplit*). Pembagian hasil produksi setelah dikurangi biaya operasi dan kewajiban lainnya merupakan keuntungan yang diperoleh kontrak dan pemasukan dari sisi negara. Bagian pemerintah Indonesia dalam kontrak bagi hasil ini memiliki komposisi 85% untuk negara sedangkan kontraktor 15% (minyak), 70% untuk negara sedangkan kontraktor 30% (gas).
4. Pajak (*tax*) dibebankan kepada kontraktor berupa pajak yang oleh ketentuan hukum yang berlaku dikenakan atas penghasilan kontraktor berdasarkan besaran yang diterima dalam bagi hasil. Prinsipnya adalah semakin besar bagian negara maka pajak penghasilan yang dikenakan atas kontraktor akan semakin kecil.
5. PSC dalam perkembangannya dilakukan di berbagai WK Migas di Indonesia termasuk dalam skema keikutsertaan daerah dalam industri hulu Migas yaitu melalui *participating interest*.

**c. Praktik Pelaksanaan *Participating Interest*.**

Ignasius Jonan,<sup>17</sup> menerbitkan Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Penawaran *Participating Interest* pada WK Migas yang mana aturan tersebut telah ditetapkan pada tanggal 26 November 2016.

---

<sup>17</sup> Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) Priode 14 Oktober 2016 - 23 Oktober 2019

Permen ESDM tersebut mengatur tentang ketentuan penawaran *Participating Interest* sebesar 10% pada WK Migas sehingga Pemda akan mendapatkan pembagian saham sebesar 10%. Menurut Oilfield Glossary, "*The proportion of exploration and production costs each party will bear and the proportion of production each party will receive, as set out in an operating agreement* " yang mana dapat disimpulkan bahwa *Participating Interest* meliputi kewajiban berupa kewajiban mengeluarkan biaya dan hak berupa hak untuk mendapatkan bagi hasil. Dengan adanya *Participating Interest* yang mana dapat memberikan manfaat bagi suatu daerah, tak lain yaitu agar daerah penghasil migas dapat ikut menikmati sumber kekayaan migasnya dan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di daerah Migas.

Maryati Abdullah, Koordinator Nasional PWYP Indonesia, mengingatkan bahwa *Participating Interest* merupakan hak daerah untuk berpartisipasi sekaligus berperan aktif dalam pengelolaan migas untuk kesejahteraan masyarakat di daerah penghasil. *Participating Interest* tidak boleh dimaknai sebagai pembagian saham untuk daerah tanpa syarat, tanpa kewajiban dan hanya berorientasi pembagian keuntungan semata. Mengelola *Participating Interest* artinya daerah harus membayar kewajiban keikutsertaan modal dengan besaran maksimal 10%; terikat dengan poin-poin kontrak kerja sama yang juga bersedia menanggung risiko apabila merugi.

Tujuan dari Permen ESDM ini yakni untuk meningkatkan peran serta daerah dan nasional dalam hal pengelolaan minyak dan gas. Namun, masalah

yang ada di lokasi yaitu dimana Pemda tidak memiliki modal cukup untuk mengambil keseluruhan saham sebesar 10%. Oleh karenanya Permen ESDM 37/2016 ini memungkinkan untuk kontraktor yang ada di lokasi dapat menanggung pembiayaan terlebih dahulu untuk diperhitungkan kemudian dalam pembagian dividennya.

Pasal 2 PERMEN ESDM Nomor 37 Tahun 2016 Tentang Ketentuan Penawaran *Participating Interest* menyatakan, sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan pertama kali akan diproduksi yang berada di daratan dan/atau perairan lepas pantai sampai dengan 12 mil laut pada suatu wilayah kerja, kontraktor (KKKS) wajib menawarkan *Participating Interest* 10% kepada badan usaha milik daerah (BUMD). BUMD tersebut harus memenuhi persyaratan:

1. Bentuk BUMD dapat berupa perusahaan daerah yang seluruh kepemilikan sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah atau perseroan terbatas yang paling sedikit 99% sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah dan sisa kepemilikan sahamnya terafiliasi seluruhnya dengan pemerintah daerah;
2. Statusnya disahkan melalui peraturan daerah; dan
3. Tidak melakukan kegiatan usaha selain pengelolaan *Participating Interest*.

Jadi berdasarkan pengertian ini maka *Participating Interest* 10% adalah jumlah biaya produksi (*cost of production*) yang wajib ditanggung



oleh para pihak yang terlibat di dalam proses produksi Gas atau Minyak Bumi. Dengan demikian maka yang namanya biaya (*cost*) adalah beban (*burden*) berbeda dengan pendapatan (*income*) atau keuntungan (*profit*). Dalam satu kontrak kerja sama di bidang Migas pasti ada beberapa pihak di dalamnya, salah satunya adalah Daerah dimana terdapat sumber Minyak bumi atau gas.

*Participating Interest* di bidang migas lahir dari satu keinginan agar daerah penghasil Migas mendapatkan akses keadilan dalam pengelolaan sumber daya alam yang dimilikinya. Dari ketentuan yang tersedia saat ini, daerah melalui BUMD diberikan sebesar porsi 10% kegiatan Migas pada kegiatan hulu.<sup>18</sup> *Participating Interest* 10% (Sepuluh Persen) adalah besaran maksimal sepuluh persen *participating interest* pada Kontrak Kerja Sama yang wajib ditawarkan oleh Kontraktor kepada Badan Usaha Milik Daerah atau Badan Usaha Milik Negara.<sup>19</sup> *Participating Interest* tidak dipersamakan dengan kepemilikan saham oleh karena daerah yang menguasai 10% (sepuluh persen persen) maupun kontraktor sejumlah 90% (Sembilan puluh persen) hanya sebagai pekerja yang mengelola area negara menurut skema PSC.

---

<sup>18</sup> Ranov Pasalo, Peraturan Menteri ESDM Nomor 37 Tahun 2016: Peraturan Indonesia terkini untuk Melibatkan Pemerintah Daerah dalam Bisnis Hulu Migas, dokumen PT MMKT, 2019

<sup>19</sup> Pasal 1 angka 1 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 (selanjutnya disingkat dengan Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016).

*Participatin Interest* 10% yang diberikan sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi yang berada di daratan dan/atau perairan lepas pantai sampai dengan 12 (dua belas) mil laut pada suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan *Participating Interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah, atau terhadap Wilayah Kerja Migas yang berakhir masa kontraknya. Penawaran *Participating Interest* 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah dilaksanakan dengan ketentuan:

1. Daratan 1 provinsi atau perairan 0-4 mil diberikan kepada 1 BUMD (pembentukannya dikoordinasikan oleh Gubernur melibatkan Bupati/Walikota);
2. Perairan 4-12 mil BUMD Provinsi (pelaksanaannya dikoordinasikan Gubernur);
3. Daratan atau perairan lebih dari 1 provinsi kesepakatan antara Gubernur;
4. Dalam hal tidak dapat dicapai kesepakatan dalam waktu 3 bulan, Menteri menetapkan besaran *participating interest* masing-masing provinsi. Pembagian persentase didasarkan pada luasan *reservoir* cadangan migas pada masing-masing wilayah; dan
5. Sedangkan untuk perairan lepas pantai di atas 12 mil, Menteri yang akan menetapkan kebijakan penawaran *Participating Interest* 10%.

## **B. Kajian Empiris.**

### **1. Upaya Mewujudkan Tatakelola Yang Baik Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).**

Prinsip dasar yang harus diterapkan oleh perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) dalam rangka menuju tata kelola perusahaan baik adalah:

1. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab masing-masing organ perusahaan yang diangkat setelah melalui *fit and propertest*, sehingga pengelolaan perusahaan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.
2. Kemandirian (*independency*), yaitu suatu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun, terutama pemegang saham mayoritas, yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
3. Transparansi (*transparancy*), yaitu keterbukaan terhadap proses pengambilan keputusan dan penyampaian informasi mengenai segala aspek perusahaan terutama yang berhubungan dengan kepentingan *stakeholders* dan publik secara benar dan tepat waktu.
4. Pertanggung jawaban (*responsibility*) yaitu perwujudan kewajiban organ perusahaan untuk melaporkan kesesuaian pengelolaan perusahaan dengan peraturan perundang-undangan dan keberhasilan maupun kegagalannya

dalam mencapai visi, misi dan tujuan serta sasaran perusahaan yang telah ditetapkan.

5. Kewajaran (*fairnes*) yaitu keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak *stakeholders* yang timbul berdasarkan peraturan perundang undangan dan perjanjian.

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan peraturan pelaksanaannya tidak terdapat kewajiban penyelenggaraan perusahaan berdasarkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik sebagai mana diatur pada BUMN. Kewajiban tersebut baru diatur dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam ketentuan tersebut di atas secara tegas dinyatakan bahwa Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk BUMD harus dikelola berdasarkan tata kelola dalam Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan:

Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
2. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai

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

3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Selanjutnya dalam Pasal 343 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ditentukan bahwa Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur: (a) tata cara penyertaan modal; (b) organ dan kepegawaian; (c). tata cara evaluasi; (d) tata kelola perusahaan yang baik; (e) perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan; (f) kerjasama; (g) penggunaan laba; (h) penugasan Pemerintah Daerah; (i) pinjaman; (j) satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya; (k) penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi; (l) perubahan bentuk hukum; m. kepailitan; dan (n) penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

Dalam ketentuan tersebut di atas secara tegas dinyatakan bahwa Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk BUMD harus dikelola berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik (Pasal 331 ayat (4) dan pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur tata kelola perusahaan yang baik (Pasal 343 ayat (1)). Pasal ini merupakan norma yang bersifat umum yang memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) melalui Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Pengelolaan Perusahaan Daerah memiliki ketergantungan yang tinggi kepada Pemerintah Daerah sebagai contoh dalam hal merumuskan dan melaksanakan operasional perusahaan, manajemen Perusahaan Daerah harus mengacu pada Rencana Kerja Anggaran dan Pendapatan (RKAP) yang tidak dapat diputus dalam waktu cepat. Hal ini dikarenakan Direksi harus meminta persetujuan Dewan Pengawas dan Bupati. Direksi cenderung takut mengambil risiko untuk membuat keputusan dalam waktu singkat sehingga Perusahaan Daerah dalam bernegosiasi dengan pihak ketiga yang selalu dibatasi waktu sehingga menyebabkan hilangnya kesempatan/peluang bisnis. Dari sisi dunia usaha, Perusahaan Daerah yang berorientasi pada keuntungan harus bersaing dengan perusahaan swasta asing maupun dalam negeri dalam lingkup usahanya.

Dalam prakteknya segala aturan main yang ada dalam dunia usaha harus diikuti oleh Perusahaan Daerah agar dapat mempertahankan dan meningkatkan eksistensinya pada core bisnisnya. Kerumitan birokrasi juga tidak terlepas dari landasan hukum Perusahaan Daerah, yaitu Undang-undang Nomor 5 tahun 1962. Berdasarkan Undang-undang tersebut, kebijakan pengembangan sangat ditentukan oleh Pemerintah Daerah sebagai pihak yang mewakili daerah dan sebagai pemilik modal Perusahaan Daerah. Undang-undang tersebut menjadikan Direksi dan mayoritas pegawainya, tidak terpisahkan dari birokrasi Pemerintah Daerah, sehingga pengelola Perusahaan Daerah mirip dengan pengelolaan lembaga birokrasi, yang walaupun visi dan budaya birokrasi sangatlah berbeda dengan visi dan

budaya kerja badan usaha. Berangkat dari budaya yang berbeda tidaklah mudah untuk menyamakan visi dimana budaya perusahaan berorientasi pada hasil, sementara birokrasi mengutamakan proses. Proses yang berbelit seringkali dengan mudah dibaca sebagai upaya mempersulit. Birokrat selalu berlindung dibalik alibi takut melanggar ketentuan dan risiko hukum.

Dari aspek *governance*, institusi Perusahaan Daerah masih diperlakukan sama dengan institusi pemerintah. Padahal, Perusahaan Daerah bukanlah institusi pemerintah. Implikasinya, berbagai kewajiban yang melekat pada pemerintah, melekat pula pada Perusahaan Daerah. Sebagai contoh, Perusahaan Daerah masih harus mengikuti ketentuan pengadaan barang yang diberlakukan di pemerintahan, yang semestinya tidak perlu karena Perusahaan Daerah adalah perusahaan. Hal tersebut dikarenakan *stakeholders* Perusahaan Daerah terlihat kurang responsif dalam mengikuti dinamika yang ada, khususnya dinamika pengelolaan (*governance*) Perusahaan Daerah. Padahal, jika dicermati, banyak hal yang berlaku di Perusahaan Negara dapat menjadi *role model* atau *benchmark* bagi pengelolaan Perusahaan Daerah. Untuk itu pengelolaan Perusahaan Daerah haruslah sangat profesional, dengan memisahkan pengelolaan pemerintah daerah dengan pengelolaan Perusahaan Daerah agar lebih profesional dan tidak dicampuri oleh kepentingan aparat pemerintah, apalagi sebagai bagian dari kepentingan politik pihak tertentu.

Selanjutnya langkah Pemerintah untuk menerapkan *Good Corporate Governance* saja tidak cukup. Sebab, *Good Corporate Governance* hanya akan dapat bekerja di saat lingkungan Perusahaan Daerah steril dari kepentingan di luar bisnis. Sebaliknya, ketika pemilihan direksi Perusahaan Daerah masih ditentukan dan diintervensi kelompok politik tertentu dan saat kalangan profesional kehilangan kesempatan mengelola Perusahaan Daerah secara mandiri, *Good Corporate Governance* merupakan konsep yang tidak dapat diterapkan. Hal ini belum terlihat pada Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dimana pemilihan Direksi Perseroda diintervensi oleh Kepala Daerah melalui salah satu proses seleksi yaitu seleksi wawancara yang dilakukan oleh Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2018 tentang Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

1. Kepala Daerah melaksanakan seleksi tahapan wawancara akhir terhadap Calon anggota Direksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (2).
2. Kepala Daerah menetapkan 1 (satu) Calon anggota Direksi terpilih untuk masing-masing jabatan anggota Direksi, setelah melakukan wawancara akhir sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

## **2. Kajian Terhadap Penerapan Sistem Baru Dalam Peraturan Daerah.**

- a. **Bentuk Hukum Penerima *Participating Interest* Dalam Usaha Migas di Kabupaten Wajo.**



Kabupaten Wajo merupakan daerah otonomi yang telah memiliki infrastruktur ekonomi yang sudah mulai mapan, baik dari tingkat kelembagaan ekonomi masyarakat maupun yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten Wajo. Meskipun demikian, pengelolaan Migas dalam skema *Participating Interest* membutuhkan berbagai kesiapan salah satunya adalah memenuhi kriteria untuk mendapatkan hak *Participating Interest* yaitu aspek kesiapan kelembagaan penerima dan kebutuhan pembiayaan. Mendasarkan pada pertimbangan tersebut di atas maka kehadiran Perseroan Daerah yang baru wajib dilakukan demi mempersiapkan kriteria sebelum menerima penawaran pemerintah atas pengelolaan Wilayah Kerja Blok Sengkang.

Peraturan daerah yang akan dibentuk harus berbadan hukum sesuai dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan ini berarti memerlukan peraturan daerah sebagai dasar persetujuan rakyat.

Legitimasi politik dibutuhkan dalam hal untuk mendapatkan dukungan persetujuan-persetujuan penganggaran terutama konsolidasi politik lintas kepentingan terutama dalam alokasi penempatan modal, dan aspek tingkat presisi tujuan bagi kepentingan kolektif yang ingin dicapai. Pada fase ini, keputusan-keputusan muatan Raperda pembentukan Perseroan Daerah (Perseroda) yang akan menerima saham *Participating*

*Interest* akan ditentukan oleh konfigurasi politik yang ada di DPRD Kabupaten Wajo.

Dari sisi legitimasi hukum, jangkau Raperda ini akan menciptakan landasan hukum bagi pengelolaan saham milik Kabupaten Wajo di salah satu Wilayah Kerja Block Sengkang. Pasca pembentukan raperda selanjutnya akan dinormatifkan pembentukannya dengan mebentukan perseroan daerah.

Jangkauan hukum pasca penetapan Raperda menjadi Perda akan memberikan dasar bagi eksekutif untuk menindaklanjutinya pada proses normatifikasi pembentukan Perseroan Daerah (Perseroda) sesuai dengan rejim hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapakali dan terakhir diubah dengan Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Fase ini akan menentukan wujud kelembagaan badan usaha berbentuk Perseroan Daerah (Perseroda) dengan berbagai syarat/kriteria bidang usaha, mekanisme, dan model pengelolaan usaha sesuai dengan tujuan pembentukannya, termasuk komposisi saham dan pengurusnya.

**b. Model Pengelolaan *Participating Interest*.**

Keterlibatan pemerintah Kabupaten Wajo pada pengelolaan gas melalui skema *participating interest* sekurang-kurangnya mengandung beberapa keuntungan yaitu:

1. Pemerintah Kabupaten Wajo akan mendapatkan bagian berupa hasil pengelolaan gas. Bagi hasil berupa gas diputuskan oleh pemerintah daerah apakah akan dijual sendiri atau dijual bersamaan dengan pola yang diterapkan oleh kontraktor
2. Pemerintah Kabupaten Wajo sebagai pemegang hak *participating interest* masih tetap mendapatkan bagi hasil migas (DBH) sebagaimana porsi yang ditetapkan dalam ketentuan pembagian keuangan pusat dan daerah.
3. Pemerintah Kabupaten Wajo sebagai pemegang hak *participating interest* akan lebih mudah mengakses data jumlah produksi sebagai basis perhitungan dana bagi hasil Migas
4. Kepemilikan hak *participating interest* akan menjadi kebanggaan daerah oleh karena berdaulat atas sumber daya alam (SDA) yang 'dimiliki'.

Keuntungan Pemerintah Kabupaten Wajo yang akan mengelola *participating interest* 10% di Wilayah Kerja Block Sengkang merupakan hak eksklusif daerah penghasil. Mengacu pada tiga ketentuan tentang *participating interest* untuk Wilayah Kerja baru maupun Wilayah Kerja yang berakhir masa kontraknya kepemilikan saham lebih kepada pemberian hak kepada negara yang direpresentasikan oleh Pertamina dan pemerintah daerah yang diwakili oleh perseroan daerah (Perseroda).

Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 menempatkan PT. Pertamina sebagai Pihak Operator Baru Pasca masa kontrak pengelolaan Migas Berakhir. Dalam sudut pandang UUPT kepemilikan saham dapat diakses oleh siapapun juga sepanjang memenuhi syarat-syarat dan proses kepemilikannya, tidak terkecuali perusahaan perseroan daerah (BUMD). Dalam Pasal 339 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan kepemilikan saham adalah seluruhnya atau minimal 51% (lima puluh satu persen). Meskipun demikian ada norma lain yang merumuskan secara limitatif mengenai kepemilikan saham perusahaan daerah penerima *participating interest*.

Pasal 1 angka 6 Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Wilayah Kerja Migas yang akan berakhir Kontrak Kerjasamanya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan BUMD *adalah badan usaha yang seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah yang wilayah administrasi meliputi WK yang bersangkutan*. Rumusan ini juga *in-line* dengan Pasal 4 ayat (3) huruf e Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 (bersifat *mutatis mutandis* sebagai keuangan negara).

Dengan postur norma demikian, Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 memiliki kekuatan berlaku secara *lex specialis* (ketentuan khusus) menyimpangi ketentuan umum (UUPT) atau *lex specialis derogat legi generalis* yang dikenal dalam teori dan praktek hukum. Dalam arti bahwa penormaan demikian memiliki tujuan khusus yang berkesesuaian dengan

hakekat *participating interest* dan pemenuhan janji kepada daerah pemilik Wilayah Kerja Migas.

Komposisi kepemilikan saham dalam Perusahaan Daerah yang dibentuk adalah 99% (sembilan puluh sembilan perseratus) dikuasai oleh Pemerintah daerah dan afiliasinya sebesar 1%. (*vide*: Pasal 7 ayat (6) huruf b Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016 tentang Penentuan Penawaran *participating interest* 10% pada WK Migas).

UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas, Pasal 34 PP 35 Tahun 2004 Kegiatan Hulu Migas (PP 55 Tahun 2009/Perubahan Kedua), dan Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 memberikan hak daerah mendapatkan *participating interest* sebesar 10% kepada Perusahaan Daerah. Dalam PP Nomor 35 Tahun 2004, *participating interest* hanya berlaku untuk Block Migas yang baru, sementara *participating interest* menurut Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 untuk Block Migas yang kontraknya habis.<sup>20</sup> Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016 menjangkau Wilayah Kerja Lama (yang akan berakhir kontrak) atau Wilayah Kerja Baru. Frasa “Perusahaan Daerah” menurut tiga ketentuan tersebut tidak mengatur secara eksplisit, khususnya bagaimana menempatkan porsi penguasaan saham apabila terdapat dua perusahaan daerah di Wilayah Kerja Migas.

---

<sup>20</sup>. Proyek hulu migas di Blok Sengkang dengan pemegang interest Energi Equity Epic (Sengkang) PTY, LTD akan berakhir kontraknya pada 23 Oktober 2022, akan tetapi pada tanggal 11 Desember 2018 telah ditandatangani perpanjangan kontrak kerjasamanya antara SKK Migas dan Energi Equity Epic (sengkang) PYT, LTD dan berlaku efektif selama 20 tahun dari 24 Oktober 2022 s/d 23 Oktober 2024.

### **BAB III**

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

Dalam bab ini akan diuraikan evaluasi dan hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada mengenai Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah. Kajian ini dimaksudkan untuk memperoleh harmonisasi secara vertikal dan horizontal terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada serta identifikasi status hukum terhadap Peraturan Perundang-undangan yang ada.

#### **A. Evaluasi Peraturan Terkait.**

Dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a angka 8 Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 menyebutkan bahwa ada kewajiban Kontraktor menyanggupi pemberian *Participating Interest* kepada BUMD maksimal 10%, hal yang sama juga diatur dalam Pasal 4 ayat (3) huruf h. Keterlibatan daerah dalam pengelolaan hulu Migas melalui mekanisme *participating interest* masih harus memperhitungkan kemampuan perseroan daerah sebagai penerima *participating interest*. Share down dari Pertamina maksimal dilakukan dengan pertimbangan kelaziman bisnis.<sup>21</sup> Kelaziman bisnis mencakup kelaziman hubungan hukum dalam perjanjian bisnis, kesiapan perseroan (kelembagaan), *legal*, dan kemampuan secara finansial. Kesiapan secara finansial mencakup

---

<sup>21</sup> Lihat, Pasal 11 huruf c dan Pasal 16 ayat (1) huruf b, Pasal 20 huruf c, dan Pasal 22 ayat (1) huruf c Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015

nilai setoran *equivalen* dengan nilai saham, biaya operasional (*call money* yang ditetapkan oleh *operation comitee*).

Meskipun tidak ada mandatory penetapan *participating interest* untuk wilayah kerja baru dalam UU Migas, pemerintah menetapkan PP Nomor 35 Tahun 2004 dan Perubahan terakhir PP Nomor 55 Tahun 2009 Tentang Kegiatan Hulu Migas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 34, yaitu: *Sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan participating interest 10% kepada Badan Usaha Milik Daerah.*

Ketentuan ini **tidak mengatur mengenai wilayah kerja yang telah berakhir masa kontraknya** sehingga daerah-daerah penghasil Migas tidak serta- merta mendapatkan bagian *participating interest* meskipun oleh UU Migas memberikan peluang BUMD melaksanakan kegiatan hulu Migas. Setelah 11 (sebelas) tahun kemudian, pemerintah menetapkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Wilayah Kerja Migas yang akan berakhir kontrak kerjasamanya. Dari sisi struktur antar tata norma, pengaturan yang muncul tiba-tiba untuk melegalkan *participating interest* pada **wilayah kerja yang akan berakhir kontrak kerjasamanya** menimbulkan kerancuan pengaturan di bidang Migas oleh karena di luar mandat PP Nomor 35 Tahun 2004 tentang Hulu Migas.

Jika Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum maka ada beberapa pertanyaan substansial, di antaranya, **apa rasio-legis penentuan *participating interest* 10% untuk wilayah kerja**

**yang berakhir masa kontraknya (Permen ESDM 15/2015) dipersamakan dengan WK Baru (Pasal 34 PP 35/2004)?** Dua produk hukum ini tidak memiliki basis kualifikasi hukum yang sama, dan bahkan Permen ESDM inkonstitusional oleh karena menentukan formulasi *participating interest* di luar basis pengaturan PP 35/2004 dan membuat formulasi 10% untuk block ‘sisa-sisa’ asing untuk BUMD.

Aspek kemanfaatan hukum (*zweckmasigkeit*) mungkin dapat dibenarkan dengan pertimbangan agar daerah ikut menikmati ‘sisa-sisa’ eksploitasi asing yang rata-rata telah menggerus sumber daya alam Migas selama 40-60 tahun masa kontrak, tetapi penawaran *participating interest* 10% bagi daerah penghasil ‘sangat miskin’ dari sisi keadilan (*gerechtigheit*) dan aspek kepastian hukum (*rechtsicherheit*). Sisa eksploitasi asing masih dipersamakan dengan pengelolaan Wilayah Kerja baru merupakan praktek mempertahankan ketidakadilan untuk daerah penghasil Migas. Permen ESDM No. 15 Tahun 2015 telah menetapkan PT. Pertamina sebagai pengelola Wilayah Kerja yang akan berakhir kontrak kerjasamanya dengan mewajibkan PT. Pertamina mengajukan permohonan kepada Menteri.

Salah satu syarat permohonan yang harus dipenuhi oleh PT. Pertamina adalah **pernyataan kesanggupan mengikutsertakan BUMD** melalui mekanisme *participating interest* sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (3) huruf h yang berbunyi: “*Pernyataan kesanggupan untuk mengakomodasi keikutsertaan BUMD paling banyak 10% (sepuluh persen) dalam participating interest setelah penandatanganan kontrak kerjasama*”.



Ketentuan ini tidak memiliki basis substantif yang memadai oleh karena di samping inkonstitusional, juga penempatan **frasa paling banyak 10% (sepuluh persen)** untuk daerah tidak memberikan kepastian hukum oleh karena bisa di bawah 10% (sepuluh persen). Permasalahan berikutnya, BUMD tidak diikutkan sejak awal dalam proses negosiasi antara PT. Pertamina dan Pemerintah terkait pengelolaan Wilayah Kerja yang akan berakhir dan hanya disebutkan keikutsertaan BUMD setelah kontrak kerjasama (PSC) antara PT. Pertamina dan Pemerintah ditandatangani. **Penawaran paling banyak 10% (sepuluh persen) kepada BUMD** masih harus dibagi kepada beberapa daerah oleh karena pada umumnya Wilayah Kerja Migas terdapat di wilayah administratif provinsi, dan kabupaten/kota. Rekomendasi terhadap Pasal 4 ayat (3) huruf h Permen ESDM No. 15 Tahun 2015 harus direvisi dengan mendasarkan 4 alasan utama:

*Pertama*, Ketentuan tersebut tidak memiliki basis regulasi yang dapat dipertanggungjawabkan oleh karena mereplikasi jumlah porsi PI pada WK baru, sementara yang dituntut daerah penghasil adalah WK ‘sisa-sisa’ eksploitasi (WK yang berakhir masa kontraknya). *Kedua*, risiko eksplorasi semakin kecil, bahkan tidak ada oleh karena berada pada fase produksi, termasuk semua system produksi dan penjualan hasil Migas telah mapan, tetapi di lain sisi jumlah volume produksi semakin mengecil; *Ketiga*, Cukup adil bila daerah penghasil **diberikan porsi dengan jumlah mayoritas** sebagai kompensasi masa eksploitasi semakin terbatas, pengembalian keadilan social-ekonomi, dan persiapan pencadangan dana *recovery* lingkungan pada

masa yang akan datang. **Keempat**, Jika tetap mendasarkan pada Permen ESDM No.15 tahun 2015 maka daerah-daerah penghasil yang mendapatkan penawaran paling banyak 10% (sepuluh persen) akan semakin kecil kepesertaan sahamnya oleh karena masih harus dibagi dengan beberapa daerah yang wilayah administratifnya terdapat Wilayah Kerja Migas (Provinsi, dan Kabupaten/Kota).

#### **B. Analisis Peraturan Terkait.**

Penyusunan peraturan perundang-undangan, haruslah memperhatikan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satu prinsip yang dikenal yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dijadikan sebagai landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada di bawahnya (*lex superiore derogat lex inferiore*). Dengan mendasarkan pada prinsip tersebut maka materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Prinsip dasar ini menjadi landasan hukum penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan perseroan daerah (perseroda). Oleh karenanya, perlu dilakukan identifikasi terlebih dahulu terhadap hukum positif (dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di atas peraturan daerah) yang berkaitan dengan pembentukan perseroan daerah.

Dengan mengkaji beberapa peraturan perundang-undangan di bidang pembentukan Perusahaan perseroan daerah akan diketahui posisi dari Ranperda pembentukan Perseroan Daerah terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang lain. Analisis ini diperlukan untuk menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Ranperda tentang pembentukan perseroan daerah (Perseroda) untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian dalam bab ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari pembentukan Ranperda tentang pembentukan perseroan daerah (Perseroda).

#### **1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjamin otonomi daerah selus-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

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-undangan harus memenuhi syarat- syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan

harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kaitan dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Wajo 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 Wajo berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah, lebih spesifik berkaitan dengan Perusahaan Perseroan Daerah.

Terkait dengan badan usaha milik daerah di Indonesia adalah berangkat dari ketentuan konstitusional Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Pasal 33 UUD 1945 merupakan sendi utama bagi politik ekonomi dan politik sosial Indonesia. Ujungnya adalah keselarasan demokrasi politik yang dilengkapi demokrasi ekonomi, karena tanpa demokrasi ekonomi maka akan terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu atau beberapa

kelompok yang kemudian akan membentuk kekuasaan ekonomi yang dapat “membeli “ atau “mengatur” kekuasaan politik.

Pasal 33 UUD 1945 ayat (1) menyebutkan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Pasal ini memiliki makna bahwa kebangkitan ekonomi Indonesia tidak terletak pada aktivitas atau gerakan perorangan namun ia ada pada sebuah usaha bersama, dimana muaranya adalah pada kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang per orang. Ayat (2) menyebutkan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Selanjutnya ayat (3) menjelaskan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Ayat (2) dan (3) ini menjelaskan perbedaan sistem ekonomi Indonesia dengan sistem ekonomi yang dianut negara-negara lain, yakni sektor produksi bidang strategis dan berkenaan dengan hajat hidup orang banyak diletakan pada penguasaan negara, bukan orang per orang atau swasta.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar negara Indonesia, ia mengatur mengenai keterlibatan negara dalam proses produksi, utamanya yang terkait dengan bidang strategis dan penguasaan sektor hajat hidup orang banyak. Peran strategis ini bermakna negara berwenang untuk secara langsung intervensi dalam kegiatan ekonomi dan bisnis, termasuk di bidang strategis yang terkait

dengan hajat hidup orang banyak. Prakteknya, negara melakukan penyertaan modal secara langsung dengan mendirikan perusahaan berupa Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

**2. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.**

Beberapa ketentuan yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja 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 dasar dan 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.

**3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.**

Keterkaitan dengan Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi didasarkan pada pemikiran bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara

maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat kegiatan usaha minyak dan gas bumi mempunyai peranan penting dalam memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional maupun di daerah yang meningkat dan berkelanjutan.

**4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2001 tentang Energi.**

Keterkaitan dengan Undang-Undang tentang energi didasarkan pada pemikiran bahwa sumber daya energi merupakan kekayaan alam sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sehingga peranan energi sangat penting artinya bagi peningkatan kegiatan ekonomi, sehingga pengelolaan energi yang meliputi penyediaan, pemanfaatan, dan pengusahaannya harus dilaksanakan secara berkeadilan, berkelanjutan, optimal, dan terpadu.

**5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

Keterkaitan dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan



kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang.

Dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang telah dirubah dengan UU Nomor 15 tahun 2019 dicantumkan bahwa dalam pembentukan sebuah peraturan diperlukan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta asas-asas yang dipergunakan dalam pembentukan perundang-undangan seperti Perda adapun asas tersebut dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Disamping itu ada asas yang dimuat dalam materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

**6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.**

Keterkaitan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dapat dikemukakan bahwa salah satu dasar hukum pembentukan Perda, sebagaimana ditentukan dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 angka 39 yang menegaskan bahwa Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang wajib dijadikan dasar hukum pembentukan Perda. UU Pemerintahan Daerah yang ada sekarang yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Kemudian, Pasal 9 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 menentukan bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Hal itu berarti Kabupaten Wajo dapat membentuk Perda dalam menjalankan otonomi daerah. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, relevan digunakan sebagai salah satu ketentuan mengingat dalam Perda yang akan dibentuk yakni Perda tentang pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan BUMD diatur berdasarkan pasal 177 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan bahwa “Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan BUMD, secara eksplisit kewenangan tersebut merupakan kewenangan atributif yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Lebih lanjut dapat dijelaskan Keterkaitannya dengan Undang-undang 23 Tahun 2014 dapat di lihat pula pada BAB XII tentang BUMD pada Bagian Kesatu, Bagian Umum Pasal 331 yang menyatakan :

- 1) Daerah dapat mendirikan BUMD
- 2) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 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.
- 5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:
- a. Kebutuhan Daerah; dan
  - b. Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Dengan demikian dari uraian yang telah dikemukakan keterkaitan dari UU Nomor 23 tahun 2014 maka pendirian Perusahaan Perseroan Daerah telah sesuai dan sinkron dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

**7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.**

Pemerintah Daerah Kabupaten diharapkan mampu menciptakan sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta meninjau sistem tersebut secara terus menerus dengan tujuan mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang efektif, efisien, dan transparan. Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah

yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, adapun yang menjadi Pertimbangan penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah untuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 293 dan Pasal 330 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan perundang-undangan pelaksana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2014 ini diatur segala hal terkait dengan penyelenggaraan BUMD secara umum.

Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam rangka untuk pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

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.

**9. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.**

Keterkaitan dengan Peraturan Pemerintah ini dengan Ranperda tentang Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah adalah sebagai sumber daya alam strategis, Minyak dan Gas Bumi merupakan kekayaan nasional yang menduduki peranan penting sebagai sumber pembiayaan, sumber energi dan bahan bakar bagi pembangunan ekonomi negara.

Mengingat bahwa Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam yang takterbarukan, maka pengusahaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi harus dilakukan seoptimal mungkin dan kebijakan pengaturannya berpedoman pada jiwa Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pengusahaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi bertujuan antara lain untuk menjamin efektivitas pelaksanaan dan pengendalian kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi secara berdaya guna, berhasil guna, serta berdaya saing tinggi dan berkelanjutan atas

Minyak dan Gas Bumi melalui mekanisme yang terbuka dan transparan.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Dalam Pasal 34 disebutkan sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksi dari suatu Wilayah Kerja, Kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10 persen kepada Badan Usaha Milik Daerah. Ketentuan ini tidak mengatur mengenai WK yang telah berakhir masa kontraknya sehingga daerah-daerah penghasil Migas tidak serta-merta mendapatkan bagian PI sebagaimana diamanatkan oleh UU Migas dan keinginan daerah untuk berdaulat dengan sumber daya alam yang dimiliki.

**10. Peraturan Menteri ESDM Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Wilayah Kerja Migas yang akan berakhir masa kerja Kontraknya.**

Peraturan ini memuat tiga mekanisme pengelolaan Migas yang berakhir masa kontraknya yaitu Pengelolaan oleh Pertamina (Persero), Perpanjangan Kontrak Kerjasama oleh kontraktor, atau Pengelolaan secara bersama antara Pertamina (Persero) dengan Kontraktor. Dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a angka 8 Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 menyebutkan bahwa ada kewajiban Kontraktor menyanggupi pemberian *participating interest* kepada BUMD maksimal 10%, hal yang sama juga diatur dalam Pasal 4 ayat (3) huruf h.

Keterlibatan daerah dalam pengelolaan hulu Migas melalui mekanisme *participating interest* masih harus memperhitungkan kemampuan perseroan daerah sebagai penerima *participating interest*. *Share Down* dari Pertamina maksimal dilakukan dengan pertimbangan kelaziman bisnis.<sup>22</sup> Kelaziman bisnis mencakup kelaziman hubungan hukum dalam perjanjian bisnis, kesiapan perseroan (kelembagaan), *legal*, dan kemampuan secara finansial. Kesiapan secara finansial mencakup nilai setoran *equivalen* dengan nilai saham, biaya operasional (*call money* yang ditetapkan oleh *operation comitee*).

**11. Peraturan Menteri ESDM Nomor 37 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penawaran *Participating Interest*.**

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 37 Tahun 2016 tentang Ketentuan Penawaran *Participating Interest* 10% Pada Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi yang ditetapkan tanggal 26 November 2016 memberikan kepastian kepesertaan daerah di bidang industri hulu Migas. Konsideran utama ketentuan ini pertimbangan bahwa dalam rangka meningkatkan peran serta daerah nasional melalui kepemilikan *participating interest* dalam kontrak kerja sama dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 PP No 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan PP Nomor 55

---

<sup>22</sup> Lihat, Pasal 11 huruf c dan Pasal 16 ayat (1) huruf b, Pasal 20 huruf c, dan Pasal 22 ayat (1) huruf c Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015



Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas PP No 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Dalam Pasal 2 menyebutkan bahwa sejak disetujuinya rencana pengembangan lapangan pertama kali akan diproduksi yang berada di daratan dan/atau perairan lepas pantai sampai dengan 12 mil laut pada suatu wilayah kerja, kontraktor wajib menawarkan *participating interest* 10% kepada badan usaha milik daerah (BUMD). Kriteria BUMD yang akan menerima *participating interest* apabila memenuhi persyaratan:

1. Bentuk BUMD dapat berupa perusahaan daerah yang seluruh kepemilikan sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah atau perseroan terbatas yang paling sedikit 99% sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah dan sisa kepemilikan sahamnya terafiliasi seluruhnya dengan pemerintah daerah.
2. Statusnya disahkan melalui peraturan daerah.
3. Tidak melakukan kegiatan usaha selain pengelolaan *participating interest*.

Penawaran *participating interest* 10% kepada BUMD dilaksanakan dengan ketentuan:

- a. Untuk lapangan yang berada di daratan dalam 1 provinsi atau perairan lepas pantai paling jauh sampai dengan 4 mil laut,

penawaran *participating interest* 10% diberikan kepada BUMD yang pembentukannya dikoordinasikan oleh gubernur dengan melibatkan bupati/walikota yang wilayah administrasinya terdapat lapangan yang disetujui rencana pengembangannya.

- b. Untuk lapangan yang berada di perairan lepas pantai dengan jarak di atas 4 mil laut sampai dengan 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas, penawaran *participating interest* 10% diberikan kepada BUMD yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh gubernur.
- c. Untuk lapangan yang berada di daratan dan/atau perairan lepas pantai yang berada di wilayah administrasi lebih dari 1 provinsi, pelaksanaan penawaran *participating interest* 10% dilaksanakan dengan ketentuan:
  - 1) Didasarkan pada kesepakatan antara gubernur bersangkutan yang dikoordinasikan oleh gubernur yang wilayahnya melingkupi sebagian besar lapangan yang akan dikembangkan.
  - 2) Dalam hal kesepakatan antar gubernur tidak dapat dicapai dalam waktu paling lama 3 bulan sejak tanggal permintaan penunjukan BUMD, Menteri ESDM menetapkan besaran *participating interest* yang akan ditawarkan kepada masing-masing provinsi.

Tata cara penawaran *participating interest* 10% terkait penyiapan dan penunjukan BUMD, khususnya Pasal 7 menyatakan bahwa, setiap

BUMD hanya diberikan pengelolaan *participating interest* 10% untuk 1 wilayah kerja. “Dalam hal BUMD telah mengelola *participating interest* 10% pada suatu wilayah kerja atau telah mengusahakan wilayah kerja lain atau melakukan kegiatan usaha lain selain kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, *participating interest* 10% ditawarkan kepada BUMD baru (*one block one company*). Dalam hal pengelolaan *participating interest* 10% tidak dikelola oleh BUMD baru, BUMD yang mendapat penawaran PI 10% dapat menunjuk perusahaan perseroan daerah.

Dalam Pasal 8 Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016 ini juga mengatur bahwa dalam jangka waktu 10 hari sejak tanggal diterimanya persetujuan rencana pengembangan lapangan yang pertama, Kepala SKK Migas wajib menyampaikan surat kepada gubernur untuk penyiapan BUMD yang akan menerima penawaran *participating interest* 10%. Dalam jangka waktu paling lama 1 tahun, gubernur menyampaikan surat penunjukan BUMD yang akan menerima penawaran *participating interest* 10% kepada Kepala SKK Migas dengan tembusan Menteri ESDM. Lebih lanjut diatur, dalam hal gubernur tidak menyampaikan surat penunjukan BUMD, dianggap tidak berminat dan penawaran *participating interest* 10% dinyatakan tertutup.

Selanjutnya Pasal 9 menyebutkan bahwa Kontraktor wajib menyampaikan penawaran secara tertulis 10% kepada BUMD yang telah ditunjuk gubernur, dengan tembusan kepada Dirjen Migas, Kepala SKK Migas dan gubernur. Penyampaian dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 60 hari, terhitung sejak tanggal diterimanya surat Kepala SKK Migas. Apabila BUMD berminat dengan penawaran tersebut, BUMD wajib menyampaikan pernyataan minat dan kesanggupan secara tertulis dalam jangka waktu paling lama 60 hari kalender sejak diterimanya surat penawaran dari kontraktor.

Dalam hal BUMD menyatakan minat dan kesanggupan BUMD dapat melakukan uji tuntas (*due diligence*) dan akses data terkait dengan wilayah kerja dan kontrak kerja sama sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam jangka waktu paling lama 180 hari kalender sejak disampaikannya pernyataan minat dan kesanggupan mengikuti *participating interest*. Dalam Pasal 9 ayat (4) Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016 BUMD wajib menyampaikan surat meneruskan atau tidak meneruskan minat dan kesanggupan kepada kontraktor dengan tembusan Menteri ESDM dan Kepala SKK Migas paling lama 180 hari kalender setelah dilakukan uji tuntas (*due diligence*) dan akses data.<sup>[1]</sup> Skema penawaran *participating interest* 10% kepada BUMD atau perusahaan perseroan daerah dilaksanakan melalui skema kerja sama antara BUMD atau perusahaan perseroan daerah dengan kontraktor. Skema kerja sama ini dilakukan dengan cara pembiayaan

terlebih dahulu oleh kontraktor terhadap besaran kewajiban BUMD atau perusahaan perseroan daerah.

Besaran kewajiban BUMD atau perusahaan perseroan daerah dihitung secara proporsional dari biaya operasi yang dikeluarkan selama masa eksplorasi dan eksploitasi berdasarkan rencana kerja dan anggaran. Atas pembayaran besaran kewajiban ini, BUMD atau perusahaan perseroan daerah berhak mendapatkan pengembalian biaya-biaya yang telah dikeluarkan oleh kontraktor selama masa eksplorasi dan eksploitasi. Penggunaan biaya dari kontraktor diatur pengembaliannya diambil dari bagian BUMD atau perusahaan perseroan daerah dari hasil produksi minyak bumi dan atau gas bumi sesuai kontrak kerja sama tanpa dikenakan bunga.<sup>23</sup> Jangka waktu pengembalian dimulai pada saat produksi sampai terpenuhinya kewajiban BUMD atau perusahaan perseroan daerah dalam jangka waktu kontrak kerja sama.

Pengalihan *participating interest* 10% dari kontraktor kepada BUMD atau perusahaan perseroan daerah wajib mendapat persetujuan Menteri ESDM berdasarkan pertimbangan Kepala SKK Migas. Menteri ESM memberikan persetujuan atas permohonan pengalihan *participating interest* 10% dalam jangka waktu paling lama 30 hari

---

<sup>23</sup> Lihat, Pasal 12 ayat (5) Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016

kalender setelah dilakukannya pemeriksaan dan evaluasi atas permohonan persetujuan pengalihan *participating interest* 10%.

Terkait dengan kebijakan pemberian *participating interest* Menteri ESDM dapat menetapkan kebijakan penawaran *participating interest* 10% untuk lapangan yang pertama kali akan diproduksi yang berada di perairan lepas pantai di atas 12 mil laut pada suatu wilayah kerja kepada BUMD atau BUMN. Dinyatakan pula, terhadap BUMD yang belum mendapatkan penawaran *participating interest* 10% setelah disetujuinya rencana pengembangan lapangan, dapat diberikan penawaran *participating interest* 10% pada saat perpajakan kontrak kerja sama dan pengelolaan wilayah kerja yang berakhir kontrak kerja samanya.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFI, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofi.**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang pendirian perusahaan Perseroan Daerah PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda) dibuat dalam rangka mengatur hal-hal yang berkaitan dengan proses identifikasi masalah, prinsip pengembangan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), optimalisasi anggaran, keterbukaan, kemanfaatan serta guna meningkatkan pendapatan asli daerah dan memajukan perkembangan perekonomian di Kabupaten Wajo.

Rancangan Peraturan Daerah ini disusun sekaligus sebagai upaya pemenuhan hak masyarakat serta kebutuhan Kabupaten Wajo. Dengan adanya penyusunan Peraturan Daerah tentang pendirian perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) diharapkan tersusun peraturan daerah 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 kemajuan potensi yang merupakan *multiply effect* guna mempertegas sisi kemajuan perekonomian daerah dan peningkatan pendapatan asli 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 (Perseroda), 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 (Perseroda).

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.

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 grondslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Landasan atau dasar filosofis 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 dalam Pancasila. Menurut Rudolph 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”.

Pada hakikatnya desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan dan selalu berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Salah satu wujudnya melalui pemberian wewenang atributif di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di mana pemerintah daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Tafsir atas Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 harus dimaknai secara utuh oleh karena penguasaan daerah harus dibaca sebagai penguasaan negara. Besarnya Porsi kepesertaan saham 10% kepada perusahaan daerah merupakan bagian kepemilikan negara yang dikelola oleh daerah, sehingga penetapan limitasi 10% tidak memiliki alasan konstitusional Distribusi pemanfaatan SDA Migas bagi daerah ditetapkan 10% “untuk wilayah kerja yang berakhir masa kontraknya” tanpa menemukan jawaban atas tuntutan keadilan bagi daerah penghasil diatur dalam UU 22/2001 tentang Migas, Pasal 34 PP 35/2004 dan Perubahan Terakhir PP 55/2009 tentang Hulu Migas (WK Migas baru).

Sumber Daya Alam Migas tidak optimal mendistribusikan kesejahteraan tetapi mendistribusikan ketimpangan ekonomi, kerusakan lingkungan, kecemburuan pertumbuhan ekonomi dengan daerah yang tidak memiliki Migas. Negara tidak mendistribusikan energi secara cukup kepada ‘*pemilik terdekat*’ (daerah penghasil). Cukup ironis, jika dapur-rumah rumah tangga di Taiwan, Korea Selatan, Singapura, dan Jepang cukup nyaman menikmati limpahan Gas dari Indonesia sementara ‘*pemilik Gas*’ bahkan tidak mengetahui peruntukannya. Kuasa negara atas sumber daya alamnya harus diperkuat untuk memenuhi tanggung jawab konstitusionalnya yaitu mensejahterakan rakyat. Dengan demikian, perjuangan mendapatkan *Participating Interest* di Wilayah Kerja Block Sengkang harus difahami sebagai tujuan yang oleh negara dan masyarakat memiliki harapan yang sama.

## **B. Landasan Sosiologis.**

Perkembangan masyarakat yang begitu pesat, daerah–daerah berusaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya termasuk Pemerintah Kabupaten Wajo. Kabupaten Wajo yang banyak memiliki potensi di bidang sumber daya alam khususnya Gas Alam, akan memanfaatkan potensi yang ada dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya melalui potensi Gas Alam yang dimilikinya. Gas Alam adalah sumber daya alam yang mutlak diperlukan oleh manusia, dan mempunyai arti serta peran penting dalam berbagai sektor kehidupan manusia. Gas Alam merupakan sumber daya yang memiliki sifat multi sektoral.

Semakin berkembang dan maju tingkat penghidupan masyarakat semakin tinggi penggunaan gas alam yang dibutuhkan, sedangkan jumlah gas alam semakin lama semakin berkurang. Apabila pada mulanya gas alam hanya digunakan untuk kebutuhan rumah tangga. Dalam perkembangannya gas alam juga digunakan dalam berbagai sektor kehidupan seperti industri, dan kegiatan usaha lainnya. Berkenaan dengan hal tersebut perlu adanya pengelolaan gas alam dengan tepat dengan pengaturan, perencanaan, penggunaan gas alam pemanfaatannya di berbagai sektor melalui peraturan daerah.

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.

Fakta terkini tentang rencana keikutsertaan pemerintah kabupaten wajo dalam pengelolaan Migas pada umumnya menunjukkan adanya respon positif dari masyarakat. Keinginan pemerintah memiliki kesamaan dengan trend yang terjadi di masyarakat. Demikian juga pandangan elemen masyarakat dalam berbagai media yang diikuti oleh banyak kalangan dan lapisan masyarakat. Kondisi sosial ikut mempengaruhi sudut pandang masyarakat yang menginginkan agar pemerintah sekuat tenaga mendapatkan *participating interest* di Wilayah Kerja Block Sengkang. Meskipun demikian, terdapat dua persepsi yang cukup tajam yaitu pilihan pemerintah kabupaten wajo yang lebih memilih mekanisme B to B dibandingkan dengan mekanisme *participating interest*. Masyarakat dan banyak kalangan lebih memilih dua pendekatan yaitu penggunaan mekanisme *participating interest* 10% yang akan dikelola oleh Perseroan Daerah (perseroda) yang akan dibentuk, sementara sisanya menggunakan mekanisme B to B yang dapat dilakukan oleh PT. Wajo Energi Jaya.

Penggunaan mekanisme secara *participating interest* maupun B to B harus didukung informasi teknis dalam pengelolaan Wilayah Kerja Migas yang akan berakhir masa kontraknya. Pemerintah kabupaten wajo perlu melakukan penelusuran data sesungguhnya kandungan ketersediaan sumber Migas di Wilayah Kerja Block Sengkang. Untuk itu, perlu dilakukan pembukaan data teknis melalui proses *due diligence* yang mencakup berbagai informasi yang dimiliki oleh kontraktor (Pembukaan data *room*). Pembukaan data *room* mencakup informasi sebagai berikut:

1. Data analisis Laboratorium mencakup Analisis fluida, Analisis core (SCAL, RCAL), Analisis geokimia, dan Analisis PVT.
2. Studi G&G meliputi Data Cadangan, Laporan perhitungan cadangan dari berbagai studi, Laporan Sertifikasi Cadangan, Annual reserves Report ke SKKMigas, Revitalisasi Pelaporan sumberdaya (RPS), Laporan Prospek dan Lead ke SKKMigas, Peta boundary seluruh lapangan, Prospect dan Lead.
3. Data laporan GGR setiap lapangan Produksi, lapangan yang belum dikembangkan dan Prospek dan Lead: Laporan GGE (Geologi, Geofisika dan Engineering), Laporan analisis petrofisik, Laporan studi-studi reservoir (PVT, pressure, EOR, flow assurance), Static Geological Modeling (di workstation) setiap lapangan/prospek, Dynamic Simulation dan Production Forecast setiap lapangan/prospek.
4. Partner dan SKK Migas Meetings yaitu berupa MCM (Management Comitee Meeting) Report & Presentation, OCM (Operation Commitee Meeting) Report and Presentation, TCM (Technical Commitee Meeting) Report and Presentation Laporan pertemuan lainnya.
5. Laporan POD/PFOD semua lapangan baru yang akan dikembangkan berupa Laporan POD/PFOD lengkap, POD Cost Estimate Detail, POD-SKKMIGAS Approval, Exploration Pospect and lead Porfolio Schedule
6. Info Memo WK (Presentasi/laporan Teknikal dan Management) berupa FasilitasProduksi, Laporan Asset fasilitas Produksi, Layout Fasilitas produski (WHP, Central Processing Plant, Receiving Facility), Laporan

Subsea and flowlines system/PID/Peta jaringan pipa minyak dan gas, dan aspek lingkungan berupa Izin Lingkungan, Amdal/RKL/RPL.

7. Seismik 2D/3D berupa data Seismik 2D/3D, Laporan checkshoot, seismic inversion, Penampang-penampang seismic tiap horizon, Peta-peta depth structure dan isopach.
8. Data sumur berupa Data Laporan sumure eksplorasi (wellreport, mudlog, data wireline log (GR, SP, Res, Neutron, Density, Sonic, composite log), Data uji sumur (DST, RFT), Laporan historis produksi harian tiap Lapangan, Laporan historis Produksi bulanan dan tahunan tiap lapangan, Laporan historis produksi persumur, Kumulatif produksi tiap lapangan, Profile Production Forecast, Drilling and Completions.
9. Data Finansial berupa Data Historical FQR, Financial statement 3 (tiga) tahun terakhir, Joint Income Balance, Cost Budgeting and Schedule, Data AFE, Data WP & B, Data biaya ASR/AARF, Model Cash flow keekonomian.
10. Legal meliputi Production Sharing Contracts dan Government agreements PSC dan PSC Extention and amandements JOA, Transfer of Operatorship Agreement (TOA) antara Pertamina -Total-Inpex, Bridging Agreement (BA), Perjanjian Pemakaian fasilitas produksi bersama, misalnya JOA crude oil facility (jika ada), Gas Marketing Agreements and Commitments, GSA/HOA/MOU penjualan gas, Kontrak-kontrak lain dengan pihak ketiga, masalah-masalah hukum yang belum



terselesaikan, data kasus yang selesai baik melalui proses litigasi maupun non litigasi.

Landasan sosiologis ini juga didukung oleh ketentuan pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 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.

### **C. Landasan Yuridis.**

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Kabupaten Wajo. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas 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 11 Tahun 2020

tentang Cipta Kerja 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 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 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.

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.

Terbitnya Permen ESDM Nomor 15 Tahun 2015 dan Permen ESDM Nomor 37 Tahun 2016 bersifat mandatori kepada pemerintah daerah yang memiliki area Block Migas baru atau yang akan berakhir masa kontraknya. Ketentuan ini akan menjadi basis penyusunan regulasi daerah mengenai keikutsertaan *participating interest*. Selain itu, aspek kewenangan wilayah

bagi pemerintah kabupaten yang memiliki sumber daya Migas. Ketentuan ini cukup strategis karena akan menentukan besarnya porsi kepemilikan jumlah saham *participating interest* antar penerima dalam komponen 10% *participating interest* (Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Wajo). Permen ESDM 37 Tahun 2016 mendasarkan pendekatan penghampanan (letak reservoir Migas) di area administratif.

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian lain dari perhitungan kemampuan daerah dalam menyediakan biaya keikutsertaan *participating interest* meskipun dapat dilakukan mekanisme penggunaan keuangan yang dimiliki oleh kontraktor (Pertamina). Selanjutnya, proses pertimbangan keikutsertaan *participating interest* didasarkan pada ketentuan tentang perseroan terbatas yang digunakan sebagai dasar penentuan kelembagaan, kepengurusan, maupun pengelolaan *participating interest* milik Pemerintah Kabupaten Wajo.

Berdasarkan pada uraian landasan yuridis tersebut di atas maka dapat disimpulkan dari aspek hukum/yuridis telah dipenuhi dari sinkronisasi, harmonisasi dan konsistensi peraturan perundang-undangan yang dipergunakan sebagai dasar pedoman pembentukan Peraturan Perseroan Daerah tentang pendirian Perseroan Daerah (Perseroda) Dengan demikian dalam Peraturan daerah ini tidak akan terjadi konflik norma dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

## **BAB V**

# **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

### **A. Jangkauan Pengaturan**

Jangkauan rancangan peraturan daerah tentang Perseroan Daerah (Perseroda). yang akan menerima *participating interest* di wilayah kerja ini memuat dua hal pokok yakni aspek proses penggunaan kewenangan dalam menentukan materi peraturan pembentukan dan pasca pengaturan. Pada proses pembentukan memiliki makna legitimasi politik pengaturan di sektor kegiatan Migas di Kabupaten Wajo.

Legitimasi politik dibutuhkan dalam hal mendapatkan dukungan persetujuan-persetujuan penganggaran terutama konsolidasi politik lintas kepentingan terutama dalam alokasi penempatan modal, dan aspek tingkat presisi tujuan bagi kepentingan kolektif masyarakat. Pada fase ini, keputusan-keputusan muatan Raperda tentang Perseroan Daerah calon penerima *participating interest*.

Jangkauan hukum pasca penetapan Raperda Pembentukan Perseroan Daerah Penerima *participating interest* bagi pemerintah kabupaten wajo akan memberikan dasar bagi eksekutif untuk menindaklanjutinya pada proses normatifikasi pembentukan perseroan daerah sesuai dengan rejim hukum sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Fase ini akan menentukan wujud

kelembagaan badan usaha berbentuk perseroan daerah (Perseroda) dengan berbagai syarat/kriteria bidang usaha, mekanisme, dan model pengelolaan usaha sesuai dengan tujuan pembentukannya.

## **B. Arah Pengaturan.**

Naskah Akademik Raperda Pembentukan Perseroan Daerah (Perseroda) penerima *participating interest* Wilayah Kerja Block Sengkang memuat arah pengaturan pokok pada 5 (lima) hal utama yaitu aspek pembentukan, kepemilikan dan jumlah modal termasuk modal setor, laporan perseroan, penggunaan laba perseroan, dan kepengurusan perseroan.

Aspek pembentukan merupakan dasar penentuan indentifikasi pengaturan sebagai basis pembenar filosofis, sosiologis, dan yuridis (kekuatan mengikat). Pembentukan perseroan daerah sebagai bentuk penormaan yang memiliki kekuatan mengikat wujud dari gabungan legitimasi politik dan social sesuai dengan tujuan pembentukan Perseroan daerah (Perseroda) Calon penerima *participating interest*.

Naskah akademik tentang pembentukan Raperda pembentukan perseroan daerah calon penerima *participating interest* Wilayah Kerja Block Sengkang memiliki arah pengaturan terhadap bagaimana penentuan jumlah modal maupun penempatannya. Arah pengaturan ditujukan pada kriteria normative maupun kemampuan daerah. Kriteria normative lebih pada aspek mandatory dalam hal jumlah kepemilikan oleh daerah maupun jumlah yang



boleh dimiliki oleh pihak afiliasi pemerintah daerah. Di samping mengatur mengenai aspek kepemilikan, rancangan ketentuan ini akan merealisasikan mandatory penempatan modal setor (modal yang ditempatkan).

Arah pengaturan Rancangan peratruan daerah ini juga ditujukan pada pengaturan formulasi laporan keuangan perseroan termasuk penggunaan laba perseroan. Laporan keuangan sebagai bagian konsekuensi memastikan asset kekayaan daerah yang dipisahkan pada perseroan daerah dikelola dengan baik termasuk aspek manfaatnya. Realisasi *Good Corporate Governance* merupakan kunci dari arah pengaturan organik pasca pembentukan Perseroan Daerah (perseroda) Calon Penerima *participating interest* seperti audit internal, auditor pemerintah (BPKP), auditor eksternal (BPK), maupun instrument pengawasan oleh inspektorat, termasuk penggunaan fungsi kedewanan yaitu bidang pengawasan. Arah pengaturan rancangan Raperda pembentukan perseroan daerah juga akan sampai pada formulasi penentuan mandatory pembentukan pengelola perseroan, penentuan personil pengelola, dan berbagai mekanisme dan syarat terkait berdasarkan keputusan-keputusan perseroan.

### **C. Materi Muatan.**

Ruang lingkup peraturan daerah ini terfokus pada ketentuan-ketentuan umum yang mengatur tentang pembentukan perseroan daerah. Hal-hal yang berkaitan dengan teknis pengelolaan dan pengurusan perseroan daerah akan

dimuat dalam akta pendirian perseroan, sementara lingkup pengaturan Raperda ini hanya terfokus pada muatan bersifat umum.

Ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah ini meliputi:

### **1. Judul**

Peraturan Daerah Kabupaten Wajo tentang Perseroan Daerah

#### **PT Sengkang Sumber Energi (Perseroda)**

Judul di atas merupakan usulan awal yang melatarbelakangi penyusunan Naskah Akademik ini. Namun demikian, analisis empirik di Kabupaten Wajo belum memiliki perseroan daerah yang khusus mengelola *participating interest*, sehingga secepat mungkin dibentuk perseroan daerah yang khusus mengelola *participating interest*. Hal ini diperlukan karena Perseroan Daerah nantinya dapat menambah pendapatan perkapita daerah sehingga masyarakat dapat memiliki daya saing (kompetitif) dalam era globalisasi.

### **2. Konsideran Menimbang**

Bagian menimbang memuat dua hal yaitu:

1. bahwa dalam rangka menciptakan perkembangan perekonomian daerah dengan cara membentuk perseroan dalam pemenuhan hajat hidup orang banyak, akan berkontribusi positif terhadap pembangunan perekonomian daerah dan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat kabupaten wajo.

2. bahwa wilayah kabupaten wajo memiliki kandungan Gas yang akan berakhir masa kontraknya sehingga diperlukan pengaturan keikutsertaan saham di wilayah kerja Gas Block Sengkang.

### **3. Konsideran Mengingat**

**Bagian mengingat :** Adapun beberapa regulasi yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam perancangan peraturan daerah ini, yaitu Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 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), dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756). Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi termasuk berbagai ketentuan organik dibidang hulu dan peraturan-peraturan khusus yang mengatur Wilayah Kerja Migas yang akan berakhir masa kontraknya.

#### **4. Batang Tubuh**

**I. Ketentuan Umum:** Adapun beberapa istilah yang dirasakan perlu untuk diperjelas maknanya, yaitu pengertian Daerah, Gubernur, Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Minyak dan Gas, *Participating interest*, Wilayah Kerja Minyak dan Gas, Perseroan Daerah, Pemegang Saham Participating Interest, Anggaran Dasar Perseroan, Rapat Umum Pemegang Saham, Dewan Komisaris, Direksi, Pemegang Saham.

**II. Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah:** Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Perseroan Daerah yang diberi nama Perseroda. .... yang berkedudukan sebagai perseroan penerima *participating interest* pada Wilayah Kerja Block Sengkang yang tidak boleh ikut melakukan pengelolaan hulu Migas pada Wilayah Kerja yang lain.

**III. Maksud pembentukan Perseroan:** sebagai upaya untuk mengoptimalkan pengelolaan potensi dan aset yang dimiliki oleh Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Adapun tujuan dari Pembentukan Perseroan adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan rakyat Daerah, dan sebagai alat penggerak ekonomi daerah.

**IV. Tempat Kedudukan:** Perseroan berkedudukan dan berkantor pusat di Kota Sengkang ibu kota Kabupaten Wajo dan memiliki kantor cabang,

dan/atau Perseroan dapat membuka kantor cabang, kantor cabang pembantu, kantor perwakilan, dan/atau kantor unit usaha di dalam wilayah Republik Indonesia dan/atau di luar negeri berdasarkan keputusan Direksi sesuai ketentuan peraturanperundang-undangan.

**V. Jenis Usaha:** Perseroan memiliki kegiatan usaha meliputi pengelolaan Wilayah Kerja Blok Sengkang.

**VI. Modal dan Saham:** Untuk pertama kalinya ditetapkan modal dasar Perseroan Daerah adalah sebesar Rp .....,-(.....rupiah). Modal setor ditetapkan sebesar RP.....atau 25% (dua puluh lima perseratus) dari modal dasar. Modal dasar Perseroan terdiri dari saham- saham yang nominalnya akan ditetapkan dalam Akta Pendirian, dan dinyatakan dalam bentuk fisik lembar saham kepemilikan. Penetapan 25% ini merupakan mandatori dari Undang-undang Perseroan Terbatas. Ketiadaan bukti setor akan mempengaruhi pengajuan Administrasi Hukum Umum (AHU) di Kementerian hukum dan HAM sehingga wajib ada penempatan dana dari kas daerah

**VII. Kepemilikan Saham :** Kepemilikan saham perseroan ditetapkan paling sedikit sebesar 99% (sembilan pulu sembilan puluh perseratus) merupakan milik daerah dan 1% (satu perseratus) merupakan pemegang yang berafiliasi dengan pemerintah daerah. Saham-saham tersebut tidak boleh dipindahkan kepada pihak lain.

**VIII. Organ Perseroan** : perseroan diselenggarakan oleh organ Perseroan yang terdiri atas RUPS, Direksi dan Komisaris. Penetapan organ perseroan ditetapkan dalam RUPS dan termuat pada Anggaran Dasar.

**IX. Laporan Keuangan dan Penggunaan Laba** : Setiap akhir tahun buku, Direksi wajib menyusun Laporan Keuangan yang terdiri dari:

- a. Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi Perseroan; dan
- b. Neraca dan Perhitungan Laba/Rugi Perseroan Terkonsolidasi.

Laporan Keuangan harus diaudit terlebih dahulu oleh Kantor Akuntan Publik. Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disampaikan dalam RUPS paling lambat 2 (bulan) bulan setelah berakhirnya tahun buku untuk disahkan.

Penggunaan Laba bersih perseroan ditetapkan sebagai berikut:

- a. Paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) disetor kepada Kas Daerah;
- b. dana pengembangan usaha;
- c. dana cadangan.

**X. Ketentuan Penutup** : Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Waj

## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan.**

Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang Upaya pendekatan, Urgensi, 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.

Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Pendirian Perseroan Daerah (Perseroda) 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.

Berdasarkan analisis dalam naskah akademis ini, pola pengelolaan Wilayah Kerja Migas Block Sengkang dapat dilakukan dalam dua cara yaitu skema *participating interest* dan B to B. Skema *participating interest* merupakan privilege daerah yang memiliki sumber Migas yaitu sebesar 10%. Setelah perolehan saham *participating interest* 10%, Pemerintah Kabupaten Wajo dapat melakukan pengelolaan Migas pada area yang sama dengan skema B to B dengan PT. Pertamina (kontraktor yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan Permen ESDM 15 Tahun 2015).

Skema B to B telah lazim dilakukan dalam dunia usaha baik melalui skema usaha patungan (joint venture) maupun hanya berupa penempatan modal usaha (capital dan sumber daya keuangan dan manajemen). Jika pola ini dilakukan maka penguasaan saham sisa dari *participating interest* 10% selanjutnya menjadi keputusan bisnis para pihak dan tidak terikat pada rejim hukum *participating interest*.

## **B. Rekomendasi.**

Proses persiapan keikutsertaan saham (*participating interest*) di Wilayah Kerja Perlu segera dimulai dengan membentuk Perseroan Daerah baik menggunakan skema *participating interest* maupun skema B to B mengingat waktu yang dibutuhkan semakin terbatas.



## DAFTAR PUSTAKA

- A Mukthie Fadjar. 2018. *Negara Hukum dan Perkembangan Teori Hukum*. Intrans Publising. Malang
- Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada media Group, Jakarta.
- Achmad Ruslan, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia “Teori dan Panduan Praktik”* RangKang, Yogyakarta.
- Ahmad Yani, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, RangKang, Yogyakarta.
- Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Chitra Aditya, Bandung.
- Bambang Arumadi dan Sunarto, 1990. *Konsepsi Negara Hukum Menurut UUD 1945*, IKIP Semarang Press, Semarang.
- Bessant, Judiths, 2006, *Talking Policy; How Social Policy in Made*, Crows Mest : Allen and Unwin,
- Chatamarrasjid Ais, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Chilcote H, Ronald, (2004) *Teori Perbandingan Politik*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- C.S.T.Kansil dan Christine, 2009, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Didik Sukriono, 2013. *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*, Setara Press, 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.
- 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 Assiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Gramedia, Jakarta.
- Jimly Assiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta.
- Jimly Assiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Buana Ilmu Populer.
- Jamal Wiwoho, 2011, *Hukum Perbankan Indonesia*, UNS Press, Surakarta
- Made Nurmawati, I Gde Marhaendra Wija Atmaja, 2017. *Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Maria Farida Indriati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan “Jenis, Fungsi, Materi Muatan”*, Kanisius Yogyakarta.
- Maria Farida Indriati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan “Proses dan Teknik Pembentukan”*, Kanisius Yogyakarta.
- Muhammad Fauzan, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah, kajian Tentang Hubungan Keuangan Anantara Pusat dan daerah*, UII Press, Yogyakarta.
- Munir Fuady, 2003, *Paradigma Baru Perseroan Terbatas*, CitraAditya, Bandung.
- Maria Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Gede Pantje Astawa & Suprin Na’á, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung.
- Otje Salman dan Eddy Damian, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung,
- Peter de Crus, 2014, *Perbandingan Sistem Hukum*, Nusa Media, Bandung.
- Rachbini, Didik dan Bustanul Arifin, 2001, *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Grasindo.
- Rudyanti Dorotea Tobing, 2015, *Aspek-aspek Hukum Bisnis*, Leks Bang Yustitia, Surabaya.
- Syamsuddin Haris, 2007, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPPI pres.
- 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.

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