



# LAPORAN AKHIR

NASKAH AKADEMIK

**“Rancangan Peraturan Daerah  
Kabupaten Garut tentang  
Badan Usaha Milik Daerah”**

2024

**BAGIAN PEREKONOMIAN  
SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN GARUT**

Jl. Pembangunan No. 185, Sukagalih, Kec. Tarogong Kidul, Kabupaten Garut, Jawa Barat 44151

## **KATA PENGANTAR**

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Garut, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Garut, (2), Kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur (4) Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Fokus dan program prioritas.

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

Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Tim Penyusun, Februari 2024

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
DAFTAR TABEL .....	iv
DAFTAR GAMBAR.....	vi
BAB I.....	1
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	7
D. Metode Penelitian .....	9
1. Pengumpulan Data.....	11
2. Analisis Data .....	12
3. Penulisan Laporan.....	13
4. Lokakarya Hasil.....	18
BAB II.....	20
KAJIAN TEORITIS .....	20
A. Kajian Teoritis .....	20
1. Kebijakan Publik .....	20
2. Pemerintah Daerah.....	22
3. Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah .....	27
4. Pertumbuhan Ekonomi.....	32
5. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah .....	34
6. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) .....	40
7. Investasi dan Penyertaan Modal.....	45
8. Good Governance .....	47
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Terkait dengan Penyusunan Norma....	50
C. Kajian Praktis/Praktik Empiris.....	69

1.	Gambaran Umum Kondisi Daerah .....	69
2.	Praktik Penyelenggaraan dan Permasalahan Yang Dihadapi .....	83
3.	Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Garut .....	106
4.	Kontribusi BUMD terhadap PAD Kabupaten Garut .....	118
BAB III.....		121
ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....		121
BAB IV.....		142
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....		142
A.	Landasan Filosofis.....	143
B.	Landasan Sosiologis .....	145
C.	Landasan Yuridis .....	148
BAB V .....		149
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN .....		149
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	149
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan .....	150
BAB VI.....		155
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....		155
A.	Kesimpulan .....	155
B.	Penutup .....	157
DAFTAR PUSTAKA .....		158

## DAFTAR TABEL

<i>Tabel 1. Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi Kabupaten Garut, Tahun 2022</i> .....	70
<i>Tabel 2. Perkembangan Jumlah Penduduk di Kabupaten Garut Tahun 2017-2021</i> .....	73
<i>Tabel 3. Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Garut Tahun 2022</i> .....	73
<i>Tabel 4. Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut (miliar rupiah), Tahun 2018–2022</i> .....	84
<i>Tabel 5. Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut (miliar rupiah), Tahun 2018–2022</i> .....	86
<i>Tabel 6. Distribusi Persentase PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut Tahun 2018-2022</i> .....	87
<i>Tabel 7. Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut, Tahun 2018-2022</i> .....	89
<i>Tabel 8. Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Garut Tahun 2023-2024</i> .	91
<i>Tabel 9. Indeks Gini Kabupaten Garut dan Provinsi Jawa Barat Tahun 2019 – 2023</i> .....	92
<i>Tabel 10. Indeks Gini Kabupaten Garut dan Daerah Sekitar Tahun 2018 - 2022</i> .....	93
<i>Tabel 11. Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Garut Tahun 2018-2022</i> .....	94
<i>Tabel 12. IPM Kabupaten Garut dan IPM Provinsi Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022</i> .....	94
<i>Tabel 13. Perkembangan IPM Kabupaten Garut dan Daerah Sekitar Tahun 2018-2022</i> .....	95
<i>Tabel 14. Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Garut dan Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022</i> .....	96
<i>Tabel 15. Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Garut dan Daerah Sekitar Tahun 2018-2022</i> .....	97
<i>Tabel 16. Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Garut, 2018–2022</i> .....	97
<i>Tabel 17. Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Kemandirian serta Kemampuan Keuangan Daerah</i> .....	101

<i>Tabel 18. Kemandirian Keuangan Daerah, Kemampuan Keuangan Daerah, dan Pola Hubungan Kabupaten Garut Tahun 2018-2022 (Milyar Rupiah).....</i>	102
Tabel 19. Kinerja Keuangan PDAM.....	109
Tabel 20. Jumlah Kantor Cabang dan Kantor Kas .....	112
Tabel 21. Kinerja Keuangan BPR Garut.....	113
Tabel 22. Kinerja Keuangan PT. LKM .....	118
Tabel 23. Penyertaan Modal Kab. Garut Terhadap BUMD.....	119
Tabel 24. Kinerja Dividen BUMD Kab. Garut .....	120
Tabel 25. Kontribusi Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan terhadap PAD.....	120

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Skema Langkah Penyusunan Naskah Akademik.....	10
Gambar 2. Alur Pikir Sistematis Naskah Akademik.....	18
Gambar 3. Peta Administrasi Kabupaten Garut.....	70
Gambar 4. Pola Hubungan Kemampuan Keuangan Daerah.....	101
Gambar 9. SILPA Kabupaten Garut Tahun 2017-2021 .....	118

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Penegasan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3), *Negara Indonesia adalah Negara Hukum*. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan itu negara diidealkan bahwa: Yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. 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.

Di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 secara jelas dan tegas diamanatkan bahwa tugas pemerintah negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Guna mewujudkan hal tersebut, maka bangsa Indonesia haruslah menjadi bangsa yang mandiri di segala bidang, terutama kemandirian di bidang ekonomi karena bidang ekonomi menjadi

penyangga utama kemakmuran dan kemandirian bangsa. Tanpa kemandirian ekonomi, maka akan selamanya bangsa yang besar ini menjadi obyek dari bangsa lain untuk diperebutkan kekayaan alamnya maupun jumlah penduduknya yang relatif besar sebagai pasar dari produk bangsa tersebut.

Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hak untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan daerah tersebut juga diikuti dengan adanya pengaturan mengenai desentralisasi fiskal yang diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

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

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

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan pemerintah pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau desa atau sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat empat elemen penting yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, desentralisasi administrasi dan desentralisasi ekonomi. Keempat elemen tersebut menjadi kewajiban daerah untuk mengelolanya secara efisien dan efektif, sehingga terjadi kemampuan/kemandirian daerah untuk melaksanakan fungsi-fungsinya dengan baik.

Salah satu elemen yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari pelaksanaan otonomi daerah dan menandai dimulainya babak baru dalam pembangunan daerah, serta mendorong masyarakatnya dalam mengelola sumber daya atau segenap potensi yang dimiliki untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Desentralisasi fiskal merupakan manifestasi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*intergovernmental fiscal*

*relations*). Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia diwujudkan dalam bentuk pemberian komponen transfer kepada daerah berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus dan penyesuaian, serta dalam bentuk instrumen peningkatan potensi pendapatan asli daerah (PAD). Selain kedua instrumen tersebut, pemerintah pusat juga mengalokasikan anggaran kementerian/lembaga dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan: (1) mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*); (2) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah; (3) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (4) tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien dan adil; (5) dan mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Berdasarkan hal tersebut, maka kewenangan yang dimiliki oleh daerah sangat luas. Pemerintah daerah dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan yang dimiliki pada saat ini. Kemampuan tersebut mencakup kemampuan pada berbagai bidang seperti kelembagaan, personel, keuangan, peralatan dan sebagainya. Pengembangan kelembagaan oleh pemerintah daerah akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah tersebut serta memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien dan akuntabel.

Otonomi daerah pada bidang keuangan dapat diinterpretasikan sebagai pemberian keleluasaan kepada daerah dalam pengelolaan dananya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah masing-masing. Pemerintah Kabupaten Garut mengupayakan peningkatan pendapatan daerahnya melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi pajak dan

retribusi daerah, bagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dalam upaya peningkatan ekonominya melalui peningkatan PAD, daerah dapat membentuk BUMD, baik untuk tujuan *public service*, *profit oriented*, atau kombinasi keduanya. Dalam bahasa Inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *corporation*. Bentuk hukum badan usaha masing-masing memiliki karakteristik tersendiri. Inilah yang menjadi penting diperhatikan oleh daerah dalam pemilihan bentuk badan usahanya sesuai tujuan pembentukannya. Daerah dapat membentuk BUMD didasarkan pada potensi, karakteristik, dan kebutuhan daerah tersebut. Berdasarkan hasil kajian ada dua bentuk hukum BUMD yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Bentuk hukum perusahaan umum daerah berorientasi pada pelayanan umum yang dibentuk pemerintah daerah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah daerah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan bentuk hukum perusahaan perseroan daerah berorientasi pada mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Saat ini Pemerintah Kabupaten Garut telah memiliki empat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yaitu Perumda BPR Garut, PT. BPR Intan Jabar, Perumda Air Minum Tirta Intan dan PT. LKM Garut. Namun, sampai saat ini BUMD tersebut dinilai belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah maupun dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, masing-masing BUMD perlu dipotimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan memupuk sumber

pendapatan daerah adalah pengaturan terkait BUMD yang ada di Kabupaten Garut.

Guna menjaga persaingan yang sehat, pemerintah daerah Kabupaten Garut tidak cukup hanya menata aturan, tetapi harus memberikan gairah berupa kebijakan yang kondusif dan adil kepada pelaku usaha khususnya BUMD. Hal ini akan membawa dampak secara kelembagaan terhadap badan usaha. Terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan, seluruh pengaturan tersebut perlu diperhatikan agar operasional BUMD memenuhi asas-asas kepastian hukum, akuntabilitas, kepastian nilai, fungsional, dan efisiensi. Oleh karena itu, perlu kiranya segera dibentuk perangkat hukum (Peraturan Daerah) yang mengatur tentang BUMD di Kabupaten Garut.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka perlu kiranya segera dibentuk perangkat hukum (Peraturan Daerah) mengenai Badan Usaha Milik Daerah. Tentu saja pembentukan Peraturan Daerah mengenai Badan Usaha Milik Daerah ini perlu didahului dengan penelitian pendahuluan yang memadai. Mengenai hal-hal apa yang akan dan harus diatur, apa yang menjadi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya serta bagaimana asas-asasnya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Untuk itu, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Garut merasa perlu untuk menyusun Naskah Akademik bagi pembentukan Badan Usaha Milik Daerah, agar terwujud peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.

## **B. Identifikasi Masalah**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci sebagai berikut:

1. Bagaimanakah strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari Badan Usaha Milik Daerah?

2. Bagaimanakah urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah?

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

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, 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.

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari Badan Usaha Milik Daerah.
2. Merumuskan urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.
3. Merumuskan upaya yang akan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Dengan demikian, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah yang diharapkan dapat memberi arah, jangkauan dan menetapkan ruang lingkup pengaturannya.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya. Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para

pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Adapun kegunaan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi dalam proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan, serta sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

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

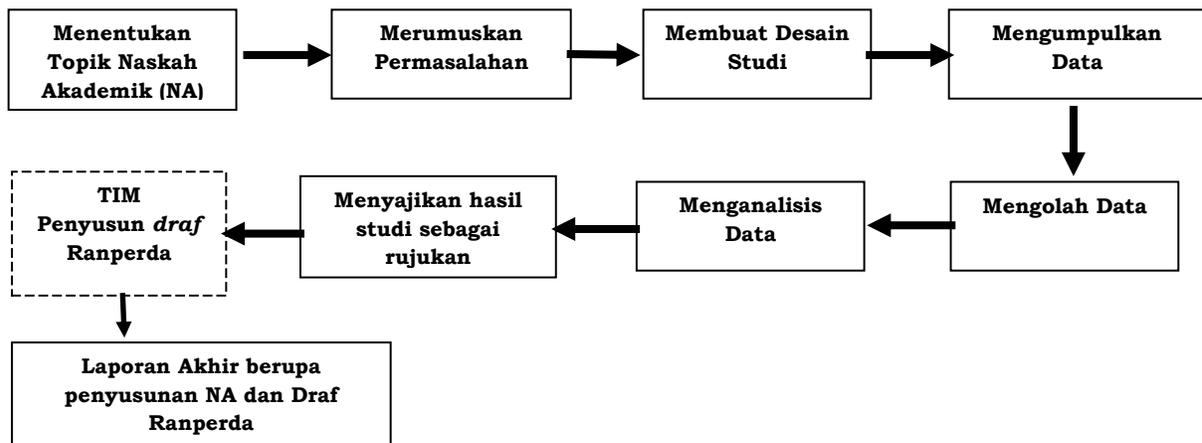
Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Menurut Johny Ibrahim, penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam

pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, studi kepustakaan, *internet browsing*, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah, dan studi dokumen.

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder disini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam pra-penyusunan naskah akademik:



Gambar 1. Skema Langkah Penyusunan Naskah Akademik

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

## 1. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

### a. Studi Literatur

Studi ini dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Garut, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

### b. Verifikasi Data di Lapangan

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

### c. Konsultasi Publik

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

## 2. Analisis Data

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

Dalam penelitian ini, metode analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan (Johny Ibrahim, 2006). Menurut Peter Mahmud Marzuki, (2005) metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian peneliti tersebut menghadirkan objek yang hendak

diteliti. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh yang didahului dengan pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian. Dilanjutkan dengan kajian teortis dan praktik empiris, yang kemudian diteruskan dengan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan, serta diakhiri dengan kesimpulan dan rekomendasi.

### **3. Penulisan Laporan**

Penulisan laporan yang berisi Naskah Akademik ini disusun secara sistematis. Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh. Sistematika Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah sebagai berikut:

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

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

- 1) Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah. Latar belakang menjelaskan mengapa

pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

2) Identifikasi Masalah

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

3) Tujuan dan Kegunaan

Berisi uraian tentang tujuan dan kegunaan penyusunan naskah akademik. Tujuan memuat sasaran utama disusunnya naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah. Sementara itu, kegunaan naskah akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

4) Metode Penelitian

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

d. BAB II Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

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

- 1) Kajian teoretis.
- 2) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- 3) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- 4) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan daerah.

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

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

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah

yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan daerah yang akan dibentuk.

f. BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

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

1) Landasan Filosofis

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

2) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

3) Landasan Yuridis

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

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

Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

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

h. BAB VI Penutup

1) Simpulan

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

2) Saran

Saran memuat antara lain:

- a) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu peraturan daerah.
- b) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah dalam Program Legislasi Daerah.
- c) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik lebih lanjut.

3) Daftar Pustaka

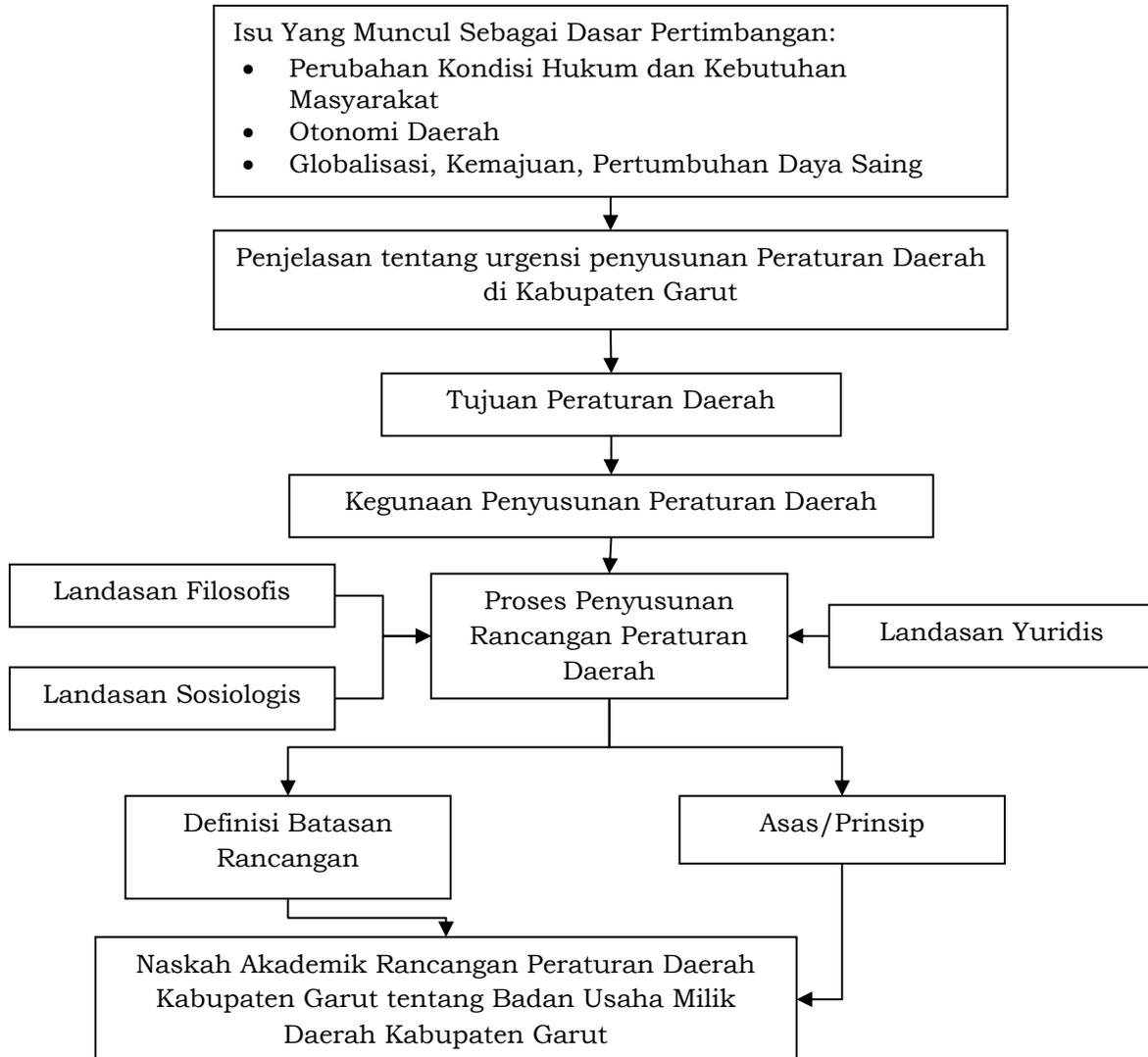
Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

4) Lampiran:

Lampiran memuat Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

#### 4. Lokakarya Hasil

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



Gambar 2. Alur Pikir Sistematika Naskah Akademik

Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (eksekutif) dan DPRD untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Kebijakan Publik**

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

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

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

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam

agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

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

c. Tahap Adopsi Kebijakan

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

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang

memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

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

## **2. Pemerintah Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

daerah. Dimana pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas-asas:

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

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

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

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, mencakup:

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

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dilakukan dalam bentuk:

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

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

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

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

Pembagian urusan berdasarkan UU Penda didasarkan pada prinsip:

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

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

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

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

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

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

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

pelayanan dasar pada urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

### **3. Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah**

Perbedaan kebutuhan dan prioritas antar daerah muncul sebagai konsekuensi dari keanekaragaman budaya dan kondisi geografis dalam suatu negara (Schakel, 2010). Hal inilah yang kemudian membuat banyak negara, baik yang sedang berkembang maupun yang maju memilih pendekatan desentralisasi dalam menjalankan pemerintahannya. Negara-negara tersebut menyadari kegagalan sentralisasi dalam mengakomodir perbedaan kebutuhan masyarakat antar daerah otonom (Oatse, W.E., 1999). Apabila menggabungkan pendapat beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi berarti penyerahan urusan dan kewenangan, baik legal maupun politik, sumber daya dan proses perencanaan, pengambilan keputusan dan pengelolaan fungsi-fungsi publik, dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang berada di bawahnya, seperti pemerintah daerah otonom maupun otoritas pembangunan daerah (Rondinelli, 1980).

Desentralisasi sangat erat dipersepsikan sebagai pemindahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah regional atau daerah dengan tujuan semakin mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya (Rodden J., 2004). Memperhatikan definisi dari desentralisasi di atas, kita dapat mengambil kesimpulan bahwa hal utama dalam pelaksanaan desentralisasi selalu terkait dengan penyerahan, penyebaran, atau pun pembagian fungsi dan kewenangan. Namun demikian, penyerahan, penyebaran, atau pun pembagian fungsi dan kewenangan tersebut akan menjadi tidak bermakna tanpa didukung oleh pendanaan yang memadai melalui kebijakan desentralisasi fiskal (Devas Nick, 2008).

Teori desentralisasi fiskal merupakan salah satu bagian dari konsep desentralisasi secara luas. Perkembangan teori desentralisasi fiskal sejalan dengan desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Ketiganya saling berkaitan erat satu dengan lainnya, dan seyogyanya dilaksanakan bersama-sama agar berbagai tujuan otonomi daerah seperti peningkatan kualitas pelayanan publik tidak terbengkalai (Kementerian Keuangan, 2018). Desentralisasi fiskal memiliki tiga asas yaitu:

- a. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat di daerah dalam rangka dekonsentrasi dibiayai dari dan atas beban APBN.
- b. Urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah sendiri dalam rangka desentralisasi dibiayai dan atas beban APBD.
- c. Urusan yang merupakan tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, yang dilaksanakan dalam rangka tugas Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dibiayai oleh Pemerintah Pusat atas beban APBN atau oleh Pemerintah Daerah tingkat atasnya atas beban APBD-nya sebagai pihak yang menugaskan.

Desentralisasi menjadi wajib dilaksanakan karena desentralisasi merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dan amandemennya disebutkan bahwa: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Secara garis besar, isu desentralisasi fiskal adalah tentang pencarian sebuah cara yang efektif untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat melalui otoritas Pemerintah di bidang keuangan Negara. Desentralisasi fiskal dipercaya mampu memberikan kesejahteraan yang

lebih bagi masyarakat. Hal tersebut berdasarkan pemikiran bahwa pemerintah daerah yang lebih mampu mengetahui apa saja yang benar-benar dibutuhkan masyarakat, mengingat karakter dan latar belakang masyarakat di berbagai daerah berbeda-beda, maka kebutuhan mereka pun juga berbeda-beda (Anggi Rahajeng, 2016). Selain itu, ada beberapa alasan-alasan strategis lain yang memperkuat pelaksanaan agenda desentralisasi fiskal ini. Alasan-alasan dasar diterapkannya pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah sebagai berikut (Kementerian Keuangan, 2018):

- a. Negara yang luas wilayahnya tidak mungkin melakukan sentralisasi.
- b. Sentralisasi menyebabkan ketimpangan dan ketidakadilan.
- c. Kebutuhan daerah lebih dikenal dan diketahui oleh orang yang tinggal di dalamnya.
- d. Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah lebih efisien dari manfaat pembiayaan.

Dari beberapa penjelasan tersebut, maka pelaksanaan otonomi daerah merupakan kebutuhan dasar bagi Indonesia untuk mewujudkan pembangunan nasional yang berkeadilan sesuai amanat UUD NRI 1945. Otonomi daerah pada hakikatnya merupakan hak penuh suatu daerah dalam mengurus dan menjalankan sendiri apa yang menjadi bagian atau wewenangnya. Oleh sebab itu, otonomi daerah yang ideal adalah membutuhkan keleluasaan dalam segala hal. Otonomi daerah di Indonesia adalah pelimpahan sebagian wewenang dari pusat ke daerah (subnational jurisdictions) untuk mengurus dan menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Otonomi daerah di sini tidak merupakan pendelegasian wewenang, melainkan pemberian atau pelimpahan kewenangan. Dengan demikian si penerima wewenang mempunyai otoritas penuh untuk mengatur dan menjalankannya sesuai dengan caranya masing-masing (Juli Panglima Saragih, 2003).

Penyerahan kewenangan keuangan dari otoritas negara ke daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi atau biasa dikenal dengan desentralisasi fiskal. Keleluasaan untuk menentukan anggaran dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk membiayai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah. Di sisi belanja, diberikannya kewenangan fiskal kepada sebuah daerah otonom didasarkan kepada prinsip agar alokasi sumber daya lebih efisien dan efektif karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan masyarakat di daerahnya dibandingkan dengan pemerintah pusat.

Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, daerah harus mempunyai sumber keuangan agar daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan dan khususnya urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar, pemerintah pusat dapat menggunakan instrumen dana alokasi khusus (DAK) untuk membantu daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai. Ketentuan ini bermakna bahwa otonomi daerah memberikan ruang legitimasi bagi daerah untuk berinovasi dan berkreasi meningkatkan potensi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya bertumpu pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), namun daerah mampu secara mandiri membiayai penyelenggaraan

pemerintahan dengan daya dukung kemampuan fiskal daerah (Indrawati, 2017).

Salah satu sistem yang perlu mendapatkan perhatian dalam penyelenggaraan desentralisasi fiskal di Indonesia adalah sistem pajak daerah dan retribusi daerah. Pembatasan otonomi dari segi pendapatan cenderung berimplikasi pada penetapan berbagai pungutan oleh daerah. Sebelum ditetapkannya UU Nomor 28 Tahun 2009 (UU PDRD), pemerintah daerah di Indonesia cenderung menetapkan berbagai jenis pajak dan retribusi baru untuk mengurangi keterbatasan jenis pajak dan retribusi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam UU Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 (Lewis B.D., 2003). Hal ini mengingat, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk memungut jenis pajak dan retribusi baru di luar jenis yang ada dalam undang-undang sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Praktek penetapan berbagai jenis pungutan oleh pemerintah daerah untuk mengatasi keterbatasan pendapatan bukan merupakan kejadian yang hanya terjadi di Indonesia. Negara-negara lain di mana pemerintah daerahnya memiliki otonomi pajak yang relatif rendah juga mengalami peningkatan praktek adopsi retribusi untuk menghasilkan pendapatan tambahan (Bryson P.J., 2008).

Setelah ditetapkannya UU PDRD, pemerintah daerah tidak dapat lagi menetapkan jenis pajak dan retribusi baru selain yang telah ditetapkan dalam UU PDRD maupun peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksanaan UU PDRD. Melalui UU PDRD dimaksud, keleluasaan pemerintah daerah diberikan dalam penetapan tarif pajak daerah dan intensifikasi perpajakan daerah sesuai dengan kebijakan dan kondisi daerah masing-masing. Namun, keleluasaan untuk menentukan tarif pajak atau intensifikasi pajak daerah vis a vis penurunan alokasi transfer tersebut belum tentu mendapatkan dukungan dari daerah. Hal ini sangat tergantung dari kondisi awal keuangan daerah dan juga konsensus politik

dalam mendapatkan dukungan dari daerah. Pengalaman negara-negara lain menunjukkan pemerintah daerah dengan ketergantungan tinggi pada dana transfer lebih memilih "status quo" dalam penerimaan pembiayaan dari pemerintah pusat (Inanga E.L., 2004).

#### **4. Pertumbuhan Ekonomi**

Adam Smith merupakan bapak ekonomi pertama yang banyak memberikan perhatian pada masalah pertumbuhan ekonomi. Hal ini terdapat dalam bukunya yang berjudul "*An Inquiry into the Nature and Cause off the Wealth of Nations (1776)*" yang mengemukakan tentang proses pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang secara sistematis. Terdapat dua aspek utama dalam pertumbuhan ekonomi yakni: Pertumbuhan Output Total. Terdapat beberapa unsur pokok dalam suatu negara, diantaranya: a. sumber daya alam yang tersedia (faktor produksi tanah); b. Sumber daya insani (jumlah penduduk); c. Stok barang modal yang ada.

Sumber daya alam yang tersedia merupakan wadah yang mendasar dari kegiatan produksi suatu masyarakat. Jumlah sumber daya yang tersedia merupakan "batas maksimum" bagi pertumbuhan suatu perekonomian. Maksudnya jika sumber daya ini belum digunakan sepenuhnya, maka jumlah penduduk dan stok modal yang ada memegang peran penting dalam pertumbuhan *output*. Tetapi pertumbuhan *output* tersebut akan berhenti jika semua sumber daya alam tersebut telah digunakan secara penuh. Sumber daya insani (jumlah penduduk) mempunyai peran yang pasif terhadap proses pertumbuhan output, maksudnya jumlah penduduk akan menyesuaikan diri dengan kebutuhan tenaga kerja dalam masyarakat. Stok modal merupakan unsur produksi yang secara aktif menentukan tingkat *output*. Peranannya sangat sentral dalam proses pertumbuhan *output*. Jumlah dan tingkat pertumbuhan output tergantung pada laju pertumbuhan stok modal (sampai "batas maksimum"dari sumber alam). Pengaruh stok modal

terhadap tingkat *output* total bisa secara langsung dan tidak langsung. Pengaruh langsung ini maksudnya adalah karena penambahan modal (sebagai input) akan langsung meningkatkan output. Sedangkan pengaruh tidak langsung maksudnya adalah peningkatan produktifitas perkapita yang dimungkinkan oleh karena adanya spesialisasi dan pembagian kerja yang lebih tinggi. Semakin besar stok modal, semakin besar kemungkinan besar dilakukannya spesialisasi dan pembagian kerja yang pada gilirannya akan meningkatkan produktivitas perkapita. Spesialisasi dan pembagian kerja ini bisa menghasilkan pertumbuhan *output* karena spesialisasi tersebut bisa meningkatkan keterampilan setiap pekerja dalam bidangnya dan pembagian kerja bisa mengurangi waktu yang hilang pada saat peralihan macam pekerjaan.

Dua faktor penunjang penting dibalik proses akumulasi modal bagi terciptanya pertumbuhan output yaitu: makin meluasnya pasar dan adanya tingkat keuntungan diatas tingkat minimal. Menurut Adam Smith, potensi pasar bisa dicapai secara maksimal jika setiap warga masyarakat diberi kebebasan seluas-luasnya untuk melakukan pertukaran dan melakukan kegiatan-kegiatan ekonominya. Untuk mendorong pertumbuhan ekonomi perlu dilakukan pembenahan dan penghilangan peraturan-peraturan, undang-undang yang menjadi penghambat kebebasan berusaha dan kegiatan ekonomi, baik antara warga masyarakat disuatu negara maupun antara warga masyarakat antar negara. Hal ini menunjukkan bahwa Adam Smith merupakan penganjur *laissez-faire* dan *free trade*. Faktor penunjang yang kedua yaitu tingkat keuntungan yang memadai. Tingkat keuntungan ini erat hubungannya dengan luas pasar. Jika pasar tidak tumbuh secepat pertumbuhan modal maka tingkat keuntungan akan segera merosot, dan akhirnya akan mengurangi gairah para pemilik modal untuk melakukan akumulasi modal, dalam jangka panjang tingkat keuntungan tersebut

akan menurun dan pada akhirnya akan mencapai tingkat keuntungan minimal pada posisi stasioner perekonomian tersebut.

Pertumbuhan penduduk menurut Adam Smith, bahwa jumlah penduduk akan meningkat jika upah yang berlaku lebih tinggi dari tingkat upah sub sistem yaitu tingkat upah yang pas-pasan untuk hidup. Jika tingkat upah di atas tingkat sub sistem, maka orang-orang akan menikah pada umur muda, tingkat kematian menurun, dan jumlah kelahiran akan terus mengalami peningkatan. Namun sebaliknya jika tingkat upah yang berlaku lebih rendah dari tingkat upah sub sistem, maka jumlah penduduk akan menurun. Tingkat upah yang berlaku ditentukan oleh tarik menarik antara kekuatan permintaan dan penawaran tenaga kerja. Tingkat upah yang tinggi dan meningkat jika permintaan akan tenaga kerja tumbuh lebih cepat dari pada penawaran tenaga kerja. Sementara itu permintaan akan tenaga kerja ditentukan oleh stok modal dan tingkat output masyarakat. Oleh karena itu, laju pertumbuhan permintaan akan tenaga kerja ditentukan oleh laju pertumbuhan stok modal (akumulasi modal) dan laju pertumbuhan *output*.

## **5. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Penjelasan lebih lanjut terkait sumber PAD sebagai berikut:

### **a. Pajak Daerah**

Para ahli ekonomi telah mengemukakan banyak teori atau prinsip-prinsip perpajakan pada saat yang berbeda untuk

mengarahkan negara (pusat dan daerah) tentang bagaimana keadilan perpajakan dapat dicapai. Teori atau prinsip utama secara singkat adalah sebagai berikut:

1) *Benefit Theory*

Berdasarkan teori ini, negara seharusnya mengenakan pajak kepada masyarakat sesuai dengan manfaat yang diterima. Semakin banyak manfaat yang diterima dari kegiatan negara maka semakin banyak pula pajak yang harus dibayar kepada negara.

2) *The Cost of Service Theory*

Beberapa ahli ekonomi berpendapat bahwa jika negara mengenakan pungutan secara langsung dari pelayanan yang diberikan, akan dipenuhi ide tentang keadilan dalam perpajakan. Biaya dari prinsip pelayanan tidak diragukan lagi diterapkan pada tingkat tertentu dalam kasus-kasus dimana pelayanan disediakan atas dasar harga dan sedikit lebih mudah menentukan, misalnya pelayanan telepon dan listrik. Tetapi sebagian besar pengeluaran yang dibuat oleh negara tidak dapat ditetapkan untuk setiap masyarakat karena tidak dapat ditentukan secara tepat. Sebagai contoh, bagaimana kita dapat mengukur biaya pelayanan polisi, tentara, jaksa dan sebagainya terhadap individu yang berbeda. Dalto juga telah menolak teori ini atas dasar pertimbangan bahwa tidak ada kompensasi dalam suatu pajak.

3) *Ability to Pay Theory*

Prinsip yang paling umum diterima dan paling populer adalah keadilan dalam perpajakan, yaitu bahwa penduduk suatu negara seharusnya membayar pajak kepada pemerintah sesuai dengan kemampuannya membayar. Hal itu terlihat sangat beralasan dan adil karena pajak seharusnya dikenakan atas dasar kemampuan perpajakan dari setiap individu. Sebagai contoh, jika kapasitas perpajakan si A adalah lebih besar dari si B maka si A seharusnya

diminta untuk membayar Pajak lebih besar daripada si B. Terlihat bahwa jika pajak dikenakan atas dasar prinsip ini seperti disebut di atas, maka keadilan dapat dicapai. Tetapi kesulitan kita tidak berakhir disini. Kenyataan bahwa bila kita menempatkan teori ini dalam praktik, kesulitan kita sebenarnya telah dimulai. Masalah timbul berkaitan dengan definisi kemampuan membayar. Ahli ekonomi tidak sepakat tentang apa yang seharusnya menjadi ukuran yang tepat tentang kemampuan orang atau kemampuan untuk membayar.

Suatu sistem pajak harus fokus terhadap prinsip-prinsip yang baik. Ada 4 prinsip pajak yang baik, sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith, yaitu kesederhanaan, netralitas, stabilitas, dan fleksibilitas. Sistem pajak yang sederhana adalah sistem pajak yang aturan pajak dan kewajiban mudah dipahami dan jelas dan kewajiban pajaknya jelas. Dengan sistem pajak yang sederhana, wajib pajak dapat mengantisipasi dan memperhitungkannya dalam pengambilan keputusan dengan beban yang minimal dan ketidakpastian dan konsekuensi tindakan atas pajak.

Sistem pajak yang sederhana memperbaiki transparansi yang pada gilirannya akan meningkatkan akuntabilitas politik dan pemerinah. Sistem yang mudah dimengerti memperkecil beban baik kepada pembayar pajak dan petugas pajak dan meningkatkan kepatuhan. Sistem pajak yang sederhana juga akan menjadi lebih adil, karena dapat meningkatkan aksesibilitas. Juga dapat meningkatkan integritas sistem dengan meminimumkan waktu dan biaya yang dikeluarkan bagi konsultan pajak dalam menghitung beban pajak. Terkait dengan hal ini, prinsip keadilan horizontal mempunyai tujuan menjamin bahwa individu tertentu atau usaha yang melaksanakan aktivitas yang sama luasnya harus diperlakukan dengan cara yang sama.

Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah sebagai salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, daerah mampu melaksanakan otonomi, yaitu mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

b. Retribusi Daerah

Retribusi merupakan salah satu jenis pungutan yang dikenakan pemerintah daerah kepada masyarakat di samping pajak. Retribusi bersama-sama dengan pajak digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pajak dan retribusi adalah harga yang dibayar oleh masyarakat atas pelayanan atau barang/jasa yang disediakan oleh pemerintah. Pajak merupakan harga atas barang/jasa yang dikenakan kepada masyarakat tanpa mengkaitkan langsung dengan pelayanan yang diterima masyarakat, namun hasil pajak tersebut digunakan oleh pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. Berbeda dengan pajak, retribusi merupakan harga yang dibayarkan oleh masyarakat atas pelayanan atau konsumsi barang/jasa yang secara khusus disediakan bagi masyarakat tersebut.

Secara tradisional, untuk membedakan apakah suatu pelayanan jasa cocok dibiayai dengan pajak atau retribusi adalah dengan membedakan apakah layanan tersebut merupakan *public goods* atau *private goods*. *Public goods* adalah layanan yang konsumsinya tidak

mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain (*non-rivalry*) dan sulit/mahal untuk menghindari orang lain yang tidak bersedia membayar untuk mengkonsumsinya (*nonexcludable*) atau sulit untuk menghindari orang lain mendapatkan manfaat dari layanan tersebut (*free-rider*) atau dengan kata lain layanan tersebut disediakan secara kolektif dan tidak diskriminatif. Sebaliknya, *private goods* adalah layanan yang konsumsinya mempengaruhi kesempatan konsumsi orang lain atau hanya memberikan manfaat bagi orang tertentu. Secara teoritis, layanan yang bersifat public goods dibiayai dari pajak dan layanan yang bersifat private goods dibiayai dari retribusi.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Retribusi daerah, sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu pendapatan asli daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi criteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jika atas pengelolaan tersebut memperoleh laba, laba tersebut dapat dimasukkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini mencakup:

- 1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- 3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah merupakan penerimaan daerah yang tidak masuk dalam jenis pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis-jenis pendapatan daerah yang sah terdiri dari:

- 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- 2) Jasa giro.
- 3) Pendapatan bunga.
- 4) Penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah.
- 5) Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.
- 6) Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
- 7) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.
- 8) Pendapatan denda pajak.
- 9) Pendapatan denda retribusi.
- 10) Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan.
- 11) Pendapatan dari pengembalian.
- 12) Fasilitas sosial dan fasilitas umum.
- 13) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
- 14) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

## 6. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

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 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dinyatakan bahwa pendirian negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai realisasi dari amanat UUD 1945 itu, dalam bidang ekonomi, pemerintah daerah mendirikan BUMD yang merupakan sarana pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengingat misi dan tujuan

BUMD berbeda dengan perusahaan swasta, antara lain memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan daerah pada khususnya serta mengadakan pemupukan keuntungan/pendapatan daerah. Dalam usahanya misi BUMD meliputi penyelenggaraan kemanfaatan berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi, dan turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

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

BUMD sebagai perusahaan milik daerah pada awalnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Istilah perusahaan daerah berubah menjadi BUMD sejak adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan

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

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang Pemerintah Daerah ini juga mengatur tentang BUMD. Di dalam Pasal 331 ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk hukum dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini berbeda dari sebelumnya, sehingga ada perubahan ketentuan bentuk hukum BUMD yang semula Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Lebih lanjut di dalam Pasal 402 ayat (2) disebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

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

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

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

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup

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

c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Berdasarkan Pasal 334 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (1) PP BUMD, menyebutkan bahwa Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD, maka Perusahaan Umum Daerah hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (2) PP BUMD, adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.

Dari penjelasan tersebut mengenai pembagian BUMD, yang terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, keduanya adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Adapun yang dimaksud dengan badan hukum (*rechtspersoon*) menurut *burgerlijk wetboek* (BW) atau 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. 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. 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.

## **7. Investasi dan Penyertaan Modal**

Istilah hukum investasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *investment of law*. Dalam peraturan perundang-undangan tidak ditemukan istilah investasi. Untuk mengetahui pengertian hukum investasi, kita harus mencari dari berbagai pandangan para ahli dan kamus hukum. Ida Bagus Wyasa putra, mengemukakan pengertian hukum investasi. Hukum investasi adalah norma-norma hukum mengenai kemungkinan-kemungkinan dapat dilakukannya investasi, syarat-syarat investasi, perlindungan dan yang terpenting mengarahkan agar investasi dapat mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat.

Di kalangan masyarakat, kata investasi atau penanaman modal merupakan istilah yang dikenal dalam kegiatan bisnis sehari-hari maupun dalam bahasa perundang-undangan. Istilah investasi merupakan istilah yang populer dalam dunia usaha, sedangkan istilah penanaman modal lazim digunakan dalam perundang-undangan. Namun pada dasarnya kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal sebenarnya sudah membedakan secara tegas antara investasi langsung dan investasi tidak langsung. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan Pasal

2 Undang-Undang tersebut, dimana dikatakan “yang dimaksud dengan penanaman modal di semua sektor di wilayah negara Republik Indonesia adalah penanaman modal langsung dan tidak termasuk penanaman modal tidak langsung”.

Hal yang diatur dalam hukum investasi adalah hubungan antara investor dengan penerima modal. Status investor dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu investor asing dan investor domestik. Investor asing merupakan penanam modal yang berasal dari luar negeri, sedangkan investor domestik merupakan penanam modal yang berasal dari dalam negeri. Bidang usaha merupakan bidang kegiatan yang diperkenankan atau dibolehkan untuk berinvestasi. Prosedur dan syarat-syarat merupakan tata cara yang harus dipenuhi oleh investor dalam menanamkan investasinya. Negara merupakan negara yang menjadi tempat investasi itu ditanamkan. Biasanya negara yang menerima investasi merupakan negara-negara yang sedang berkembang.

Dalam Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 tidak mengadakan pembedaan antara penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Oleh karena itu, Undang-Undang tersebut mengatur mengenai kegiatan penanaman modal, baik penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri dan tidak mengadakan pemisahan Undang-Undang secara khusus, seperti halnya Undang-Undang penanaman modal terdahulu yang terdiri dari dua Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 2007 menyebutkan bahwa penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia. Menurut Komaruddin, yang dikutip oleh Pandji Anoraga merumuskan penanaman modal dari sudut pandang ekonomi

dan memandang investasi sebagai salah satu faktor produksi disamping faktor produksi lainnya, pengertian investasi dapat di bagi menjadi tiga, yaitu:

- a. Suatu tindakan untuk membeli saham, obligasi atau suatu penyertaan lainnya.
- b. Suatu tindakan memberi barang-barang modal.
- c. Pemanfaatan dana yang tersedia untuk produksi dengan pendapatan di masa mendatang.

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

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

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

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

## **8. Good Governance**

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan istilah yang populer sejak berakhirnya rezim orde baru yang digantikan dengan gerakan reformasi. Konsep *good governance* ini muncul karena dianggap

kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan harapan dari setiap warga negara dalam sebuah pemerintahan. Pemerintahan yang berkualitas akan mewujudkan suatu kehidupan negara yang teratur dan akan mewujudkan *good governance* yang diharapkan.

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

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

- a. Mengikutsertakan semua, transparansi dan bertanggungjawab, efektif dan adil.
- b. Menjamin adanya supremasi hukum.

c. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.

Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

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

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

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

Penerapan *good governance* kepada pemerintah adalah ibarat masyarakat memastikan bahwa mandat, wewenang hak dan kewajibannya telah dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Disini dapat dilihat bahwa arah ke depan dari *good governance* adalah membangun *the professional government*, bukan dalam arti pemerintah yang dikelola oleh para teknokrat. Namun oleh siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional, yaitu mereka yang mempunyai ilmu dan pengetahuan yang mampu mentransfer ilmu dan pengetahuan menjadi *skill* dan dalam melaksanakannya berlandaskan etika dan moralitas yang tinggi. Berkaitan dengan pemerintah yang dikelola siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional mengarah kepada kinerja SDM yang ada dalam organisasi publik sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, yakni responsivitas (*responsiveness*), tanggung jawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Terkait dengan Penyusunan Norma**

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Beberapa pendapat mengenai asas hukum, antara lain (Sudikno Mertokusumo, 2005):

1. Bellefroid: asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.

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

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

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

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

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

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

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

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

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas dapatnya dikenali;
6. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
7. asas kepastian hukum;
8. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

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

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
  - a. asas tujuan yang jelas;

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

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 10 ayat (1) berikut dengan penjelasannya, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) meliputi:

1. Asas kepastian hukum

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

2. Asas kemanfaatan

Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan

individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

### 3. Asas ketidakberpihakan

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

### 4. Asas Kecermatan

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

### 5. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan

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

### 6. Asas keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan

tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. Asas kepentingan umum

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

8. Asas pelayanan yang baik

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

Di dalam Pasal 58 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 diatur mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedomana pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Kepastian hukum;

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

2. Tertib penyelenggaraan negara;

Yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. Kepentingan umum;

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Keterbukaan;

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Proporsionalitas;

Yang dimaksud dengan "asas proporsionalitas" adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Profesionalitas;

Yang dimaksud dengan "asas profesionalitas" adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Efisiensi;

Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

9. Efektivitas;

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

10. Keadilan.

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

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

1. Asas kejelasan tujuan;

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

2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;

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

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

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

4. Asas dapat dilaksanakan;

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

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

5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas kejelasan rumusan;

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas keterbukaan.

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

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

1. Asas Pengayoman;

Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas Kemanusiaan;

Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan;

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan;

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kenusantaraan;

Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika;

Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan;

Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum;

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

10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

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

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud di atas, di dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Pembangunan nasional di bidang ekonomi disusun dan dilaksanakan untuk memajukan kesejahteraan umum melalui pelaksanaan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif landasan konstitusional tersebut, Perdagangan nasional Indonesia mencerminkan suatu rangkaian aktivitas

perekonomian yang dilaksanakan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Lebih lanjut, dasar kebijakan politik perekonomian nasional dan hukum ekonomi Indonesia harus mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara jelas menyatakan bahwa perekonomian nasional harus dibangun atas dasar falsafat demokrasi ekonomi dalam wujud ekonomi kerakyatan. Pada Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”. Asas kekeluargaan yang dimaksud dalam Pasal 33 tersebut, seringkali ditafsirkan sebagai anti-persaingan. Namun demikian, esensi yang terkandung dalam Pasal 33 tersebut adalah perekonomian Indonesia berorientasi kepada ekonomi kerakyatan. Hal tersebut juga merupakan penuangan yuridis konstitusional dari amanat yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Chatamarrasjid, 2000).

Ciri-ciri positif demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menjadi dasar politik ekonomi nasional sebagaimana disebutkan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
3. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh negara;

4. Sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga perwakilan rakyat, dan pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga perwakilan rakyat pula;
5. Perekonomian daerah dikembangkan secara serasi dan seimbang antardaerah dalam satu kesatuan perekonomian nasional dengan mendayagunakan potensi dan peran serta daerah secara optimal dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara dan Ketahanan nasional;
6. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;
7. Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat;
8. Potensi, inisiatif, dan daya kreasi setiap warga negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.

Adapun yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi merujuk kepada pengaturan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, antara lain:

1. Dalam pelaksanaan demokrasi ekonomi, tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seorang, sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan.
2. Pengusaha ekonomi lemah harus diberi prioritas, dan dibantu dalam mengembangkan usaha serta segala kepentingan ekonominya, agar dapat mandiri terutama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan akses kepada sumber dana.
3. Usaha kecil, menengah dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keperpihakan yang

tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat, tanpa mengabaikan peranan usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara.

4. Usaha besar dan Badan Usaha Milik Negara mempunyai hak untuk berusaha dan mengelola sumber daya alam dengan cara yang sehat dan bermitra dengan pengusaha kecil, menengah dan koperasi.

Prinsip desentralisasi fiskal memberi petunjuk bahwa pemberian tanggung jawab dalam pengeluaran harus disertai dengan pemberian kewenangan dalam perpajakan. Pemerintah daerah harus memiliki sumber-sumber keuangan yang dapat dikontrol. Daerah harus mampu untuk meningkatkan pendapatannya untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya. Idealnya, kebutuhan pengeluaran daerah dibiayai sepenuhnya dari sumber-sumber penerimaan yang dapat dikontrol oleh daerah. Namun demikian, ketimpangan antardaerah dan karena pertimbangan administrasi, beberapa pajak-pajak besar tetap dipungut oleh pusat.

Pertanyaan yang kemudian selalu muncul adalah berapa besar kebutuhan pengeluaran daerah yang harus didanai dari pajak dan retribusi daerah. Tidak ada teori yang memberikan gambaran yang pasti mengenai porsi pajak dan retribusi dalam pembiayaan daerah yang ideal. Daerah yang memiliki porsi pendapatan sendiri yang besar tidak dapat dikatakan otonom jika daerah yang bersangkutan tidak mengontrol penerimaan tersebut. Konsep *marginal revenue* menjadi sangat penting dalam desentralisasi fiskal. Pemerintah daerah harus memiliki kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi. Penerimaan pajak dan retribusi tersebut harus selalu dapat disesuaikan dengan kebutuhan pengeluarannya. Hanya dengan memilih tarif pajak yang lebih rendah atau lebih tinggi, penduduk di daerah yang bersangkutan dapat memilih tingkat pelayanan masyarakat yang diinginkan. Dengan demikian, kemampuan untuk memilih tarif pajak merupakan suatu prasyarat penting bagi pelaksanaan otonomi fiskal daerah.

Desentralisasi fiskal berkaitan langsung dengan hubungan fungsi pengeluaran dan pemasukan antara tingkatan pemerintahan yang lebih rendah dan yang lebih tinggi. Desentralisasi fiskal berarti pemerintah atasan menyerahkan pengaruh atas keputusan anggaran dan pengeluaran kepada pemerintah bawahan (M.R. Khairul Muluk, 2007). Selanjutnya, beberapa prinsip yang biasa digunakan di banyak negara berkaitan dengan desain transfer pusat ke daerah, sebagai berikut:

1. Otonomi.

Prinsip ini mendasari desentralisasi fiskal, intinya bahwa pemerintah daerah harus memiliki independensi dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas-prioritas mereka. Tidak boleh ada pembatasan yang sedemikian ketat sehingga sebagian besar keputusan di daerah harus mengikuti atau mengacu kepada ketentuan pusat. Pajak-pajak di mana daerah bisa ikut memungut di atas tingkat yang ditetapkan pusat (*piggyback*), bagi hasil (*revenue sharing*) berlandaskan formula, ataupun transfer yang bersifat umum (*block-grant*) adalah sumber-sumber penerimaan daerah yang konsisten dengan tujuan tersebut.

2. Penerimaan yang memadai (*revenue adequacy*).

Pemerintah daerah semestinya memiliki pendapatan (termasuk transfer) yang cukup untuk menjalankan segala kewajiban atau fungsi yang diembannya.

3. Keadilan (*equity*)

Besarnya dana transfer dari pusat ke daerah ini seyogyanya berhubungan positif dengan kebutuhan fiskal daerah dan sebaliknya, berkebalikan dengan besarnya kapasitas fiskal daerah yang bersangkutan.

4. Transparan dan stabil.

Formula transfer harus diumumkan sehingga dapat diakses masyarakat. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa setiap daerah dapat memperkirakan berapa penerimaan totalnya (termasuk transfer),

sehingga memudahkan penyusunan anggaran. Formula tersebut seyogyanya dipakai untuk jangka menengah (misalnya 3-5 tahun), agar perencanaan jangka menengah dan panjang dapat dilakukan oleh daerah.

#### 5. Sederhana (*simplicity*)

Alokasi dana kepada pemerintah daerah seharusnya didasarkan pada faktor-faktor obyektif di mana unit-unit individual tidak memiliki kontrol atau tidak dapat mempengaruhinya. Di samping itu juga formula yang dipakai seyogyanya relatif mudah untuk dipahami.

#### 6. Insentif

Desain dari transfer ini harus sedemikian sehingga memberikan semacam insentif bagi daerah dengan manajemen fiskal yang baik, dan sebaliknya menangkal praktik-praktik yang tidak efisien. Dengan demikian, tidak perlu ada transfer khusus/spesifik untuk membiayai defisit anggaran pemerintah daerah, atau ada semacam kontrol terhadap belanja daerah.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah, terdapat beberapa asas umum yang menjadi norma dan prinsip dasar yang selalu harus dijadikan acuan dan pedoman agar pengelolaan keuangan daerah dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyelenggara keuangan daerah wajib mengelola keuangan daerah dengan mengacu pada asas-asas umum dan mencakup keseluruhan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pertanggungjawaban, dan pengawasan. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah (Ahmad Yani, 2013). Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara:

1. Tertib;

Yang dimaksud dengan tertib adalah keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Efisien;

Yang dimaksud dengan efisien adalah pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

3. Ekonomis;

Yang dimaksud dengan ekonomis adalah perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

4. Efektif;

Yang dimaksud dengan efektif adalah pencapaian hasil program dengan sasaran yang telah ditetapkan yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

5. Transparan;

Yang dimaksud dengan transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

6. Bertanggung jawab;

Yang dimaksud dengan bertanggung jawab adalah perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

7. Keadilan;

Yang dimaksud dengan keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.

8. Keputusan;

Yang dimaksud dengan keputusan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

9. Manfaat untuk masyarakat;

Yang dimaksud dengan manfaat untuk masyarakat adalah keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

10. Taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan adalah pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

1. Landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat;
2. Daya laku yuridis, berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud di sini contohnya adalah: asas "*nonretroaktif*"; "*lex specialis derogat lex generalis*"; "*lex superior derogat lex inferior*"; dan "*lex posteriori derogat lex priori*";
3. Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima masyarakat secara wajar bahkan spontan;
4. Landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan Pemerintah Daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat;

5. Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

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

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

Asas-asas dan prinsip tersebut kemudian membimbing para legislator dalam perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum yang berlangsung dengan cara menjadikan asas tersebut sebagai titik tolak bagi perumusan norma hukum ke dalam aturan hukum. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut mengenai Badan Usaha Milik Daerah harus berdasarkan pada asas formal dan asas materiil, serta asas dan prinsip yang termuat dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

## **C. Kajian Praktis/Praktik Empiris**

### **1. Gambaran Umum Kondisi Daerah**

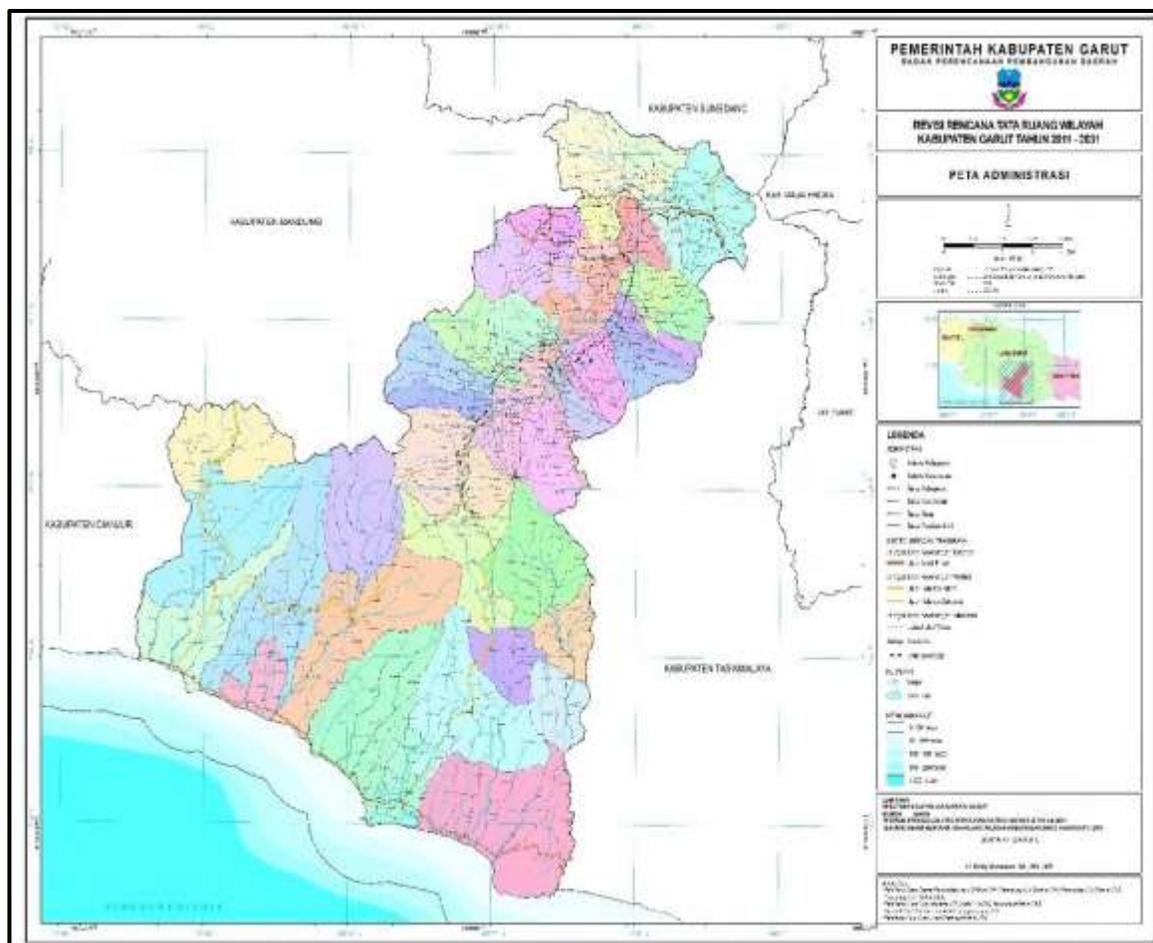
Kabupaten Garut merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Barat. Kabupaten Garut memiliki letak yang strategis sebagai penyangga Ibu Kota Provinsi Jawa Barat, dengan jarak sekitar 61,5 km dari Pusat Pemerintahan Provinsi Jawa Barat di Bandung dan sekitar 216 km dari Pusat Pemerintahan Republik Indonesia di Jakarta. Secara umum Kabupaten Garut merupakan wilayah yang dinamis berbagai dinamika pembangunan terus berlangsung baik di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya, sehingga berbagai perkembangan terjadi pada hampir semua sektor sebagai berikut:

#### **a. Aspek Geografi**

Kabupaten Garut terletak pada koordinat 6°56'49" - 7°45'00" Lintang Selatan dan 107°25'8" - 108°7'30" Bujur Timur. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), Kabupaten Garut memiliki wilayah seluas 3.065,19 Km<sup>2</sup>. Secara administratif, Kabupaten Garut terdiri dari 42 kecamatan, 21 kelurahan dan 421 desa, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Barat : Kabupaten Bandung dan Kabupaten Cianjur
- Sebelah Timur : Kabupaten Tasikmalaya
- Sebelah Utara : Kabupaten Bandung dan Kabupaten Sumedang
- Sebelah Selatan : Samudera Indonesia

Batas wilayah administrasi Kabupaten Garut dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:



**Gambar 3. Peta Administrasi Kabupaten Garut**

Sumber: Pemerintah Daerah Kabupaten Garut, 2023

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

**Tabel 1. Luas Wilayah dan Pembagian Administrasi Kabupaten Garut, Tahun 2022**

No	Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )	Persentase (%)	Jumlah Desa/Kelurahan
1	Cisewu	172,83	5,64	9
2	Caringin	99,03	3,23	6

<b>No</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Luas (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Persentase (%)</b>	<b>Jumlah Desa/ Kelurahan</b>
3	Talegong	108,74	3,55	7
4	Bungbulang	146,98	4,80	13
5	Mekarmurti	55,22	1,80	5
6	Pamulihan	132,44	4,32	5
7	Pakenjeng	198,44	6,47	13
8	Cikelet	172,32	5,62	11
9	Pameungpeuk	44,11	1,44	8
10	Cibalong	213,59	6,97	11
11	Cisompet	172,25	5,62	11
12	Peundeuy	56,79	1,85	6
13	Singajaya	67,69	2,21	9
14	Cihurip	40,42	1,32	4
15	Cikajang	124,95	4,08	12
16	Banjarwangi	123,82	4,04	11
17	Cilawu	77,63	2,53	18
18	Bayongbong	47,63	1,55	18
19	Cigedug	31,20	1,02	5
20	Cisurupan	80,88	2,64	17
21	Sukaresmi	35,17	1,15	7
22	Samarang	59,71	1,95	13
23	Pasirwangi	46,70	1,52	12
24	Taragong Kidul	19,46	0,63	12
25	Taragong Kaler	50,57	1,65	13

No	Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )	Persentase (%)	Jumlah Desa/ Kelurahan
26	Garut Kota	27,71	0,90	11
27	Karangpawitan	52,07	1,70	20
28	Wanaraja	35,26	1,15	9
29	Sucinaraja	33,83	1,10	7
30	Pangatikan	19,72	0,64	8
31	Sukawening	38,83	1,27	11
32	Karantengah	23,28	0,76	4
33	Banyuresmi	47,88	1,56	15
34	Leles	73,51	2,40	12
35	Leuwigoong	19,35	0,63	8
36	Cibatu	41,43	1,35	11
37	Kersamanah	16,50	0,54	6
38	Cibiuk	19,90	0,65	5
39	Kadungora	37,31	1,22	14
40	Blubur Limbangan	73,59	2,40	14
41	Selaawi	34,07	1,11	7
42	Malangbong	92,38	3,01	24
<b>Kabupaten Garut</b>		<b>3.065,19</b>	<b>100,00</b>	<b>442</b>

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

#### b. Aspek Demografi

Perkembangan jumlah penduduk Kabupaten Garut dalam kurun waktu tahun 2018-2022 terus mengalami peningkatan, yaitu pada tahun 2018 sebanyak 2.606.400 jiwa dan pada tahun 2022 menjadi sebesar 2.627.220 jiwa.

**Tabel 2. Perkembangan Jumlah Penduduk di Kabupaten Garut Tahun 2017-2021**

Tahun	Jenis Kelamin		Total
	Laki-laki	Perempuan	
2018	1.311.815	1.294.584	2.606.399
2019	1.319.079	1.303.346	2.622.425
2020	1.325.506	1.311.131	2.636.637
2021	1.334.360	1.270.427	2.604.787
2022	1.345.400	1.281.820	2.627.220

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

Sebaran penduduk di Kabupaten Garut masih belum merata. Pada tahun 2022, Kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak adalah Kecamatan Kangpawitan sebanyak 140,03 ribu jiwa, sedangkan jumlah penduduk paling sedikit di Kecamatan Karangtengah sebanyak 18,87 ribu jiwa.

**Tabel 3. Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Garut Tahun 2022**

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Ribu)	Laju Pertumbuhan Penduduk Jiwa/Tahun (%)
1	Cisewu	33,54	0,25
2	Caringin	32,55	0,90
3	Talegong	28,82	0,16
4	Bungbulang	58,48	0,21
5	Mekarmurti	18,72	1,58
6	Pamulihan	18,82	0,66
7	Pakenjeng	68,87	0,50
8	Cikelet	45,28	0,95
9	Pameungpeuk	43,38	1,02

<b>No</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah Penduduk (Ribu)</b>	<b>Laju Pertumbuhan Penduduk Jiwa/Tahun (%)</b>
10	Cibalong	45,40	0,99
11	Cisompet	53,40	0,68
12	Peundey	24,06	0,71
13	Singajaya	47,74	0,50
14	Cihurip	18,88	0,56
15	Cikajang	85,23	0,82
16	Banjarwangi	58,19	0,42
17	Cilawu	109,44	0,85
18	Bayongbong	104,82	1,08
19	Cigedug	44,64	1,39
20	Cisurupan	99,42	0,48
21	Sukaresmi	40,46	0,82
22	Samarang	78,51	0,92
23	Pasirwangi	65,60	0,57
24	Taragong Kidul	116,49	0,72
25	Taragong Kaler	98,39	1,33
26	Garut Kota	127,98	0,21
27	Karangpawitan	140,03	1,60
28	Wanaraja	49,22	1,02
29	Sucinaraja	29,78	1,22
30	Pangatikan	42,83	0,99
31	Sukawening	57,26	1,27
32	Karangtengah	18,87	1,40

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Ribu)	Laju Pertumbuhan Penduduk Jiwa/Tahun (%)
33	Banyuresmi	92,53	0,88
34	Leles	85,08	1,03
35	Leuwigoong	47,48	1,22
36	Cibatu	74,94	0,93
37	Kersamanah	39,28	0,93
38	Cibiuk	35,49	1,39
39	Kadungora	93,52	0,75
40	Blubur Limbangan	79,13	0,39
41	Selaawi	42,70	1,24
42	Malangbong	132,00	0,99
<b>Kabupaten Garut</b>		<b>2.627.220</b>	<b>0,86</b>

Sumber : BPS Kabupaten Garut, 2023

### c. Rencana Pembangunan Daerah

Adapun visi Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Garut Tahun 2005-2025 yaitu: **“Mewujudkan Kabupaten Garut Yang Maju, Sejahtera, Adil dan Berwawasan lingkungan”** yang dijabarkan dalam 4 (empat) misi pembangunan jangka panjang Kabupaten Garut, sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan kualitas kehidupan masyarakat yang maju, sehat, berbudaya, serta berwawasan ilmu dan teknologi;
- 2) Meningkatkan perekonomian berbasis potensi daerah yang berfokus pada agribisnis, agroindustri, pariwisata, jasa perdagangan dan kelautan yang berdaya saing dengan memperhatikan kearifan lokal disertai pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan;

- 3) Mewujudkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan sesuai daya dukung dan fungsi ruang;
- 4) Mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik, bersih dan berkelanjutan.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 264 menyatakan bahwa RPJMD ditetapkan dengan Perda paling lama 6 (enam) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Selanjutnya dalam Permendagri Nomor 86 tahun 2017 pada Pasal 70, menegaskan kembali bahwa RPJMD ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan setelah kepala daerah dilantik. RPJMD Kabupaten Garut Tahun 2019 - 2024 merupakan pelaksanaan tahap keempat dari RPJPD Kabupaten Garut Tahun 2005 - 2025 yaitu tahap yang diorientasikan pada upaya mempertahankan dan memantapkan kemandirian serta kesejahteraan masyarakat Kabupaten Garut dalam mewujudkan Garut yang Maju, Sejahtera, Adil dan Berwawasan Lingkungan melalui:

- 1) Percepatan pembangunan di berbagai bidang
- 2) Menekankan pada terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh
- 3) Berkurangnya kesenjangan antar masyarakat dan antar wilayah
- 4) Meningkatnya keunggulan kompetitif daerah
- 5) Mantapnya situasi kondisi daerah dalam lingkungan masyarakat yang sejahtera.

Visi RPJMD adalah **“Garut yang Bertaqwa, Maju dan Sejahtera”**. Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan jangka menengah daerah, maka dirumuskan misi pembangunan jangka menengah daerah Kabupaten Garut Tahun 2019-2024 dengan mengacu rumusan Misi Bupati dan wakil Bupati terpilih yang diselaraskan dengan misi RPJPD Kabupaten Garut Tahun 2005-2025. Hasil rumusan misi pembangunan jangka menengah daerah

Kabupaten Garut Tahun 2019-2024 sebanyak 4 (empat) misi sebagai berikut:

- 1) Mewujudkan kualitas kehidupan masyarakat yang agamis, sehat, cerdas, dan berbudaya.
- 2) Mewujudkan pelayanan publik yang profesional dan Amanah disertai tata kelola pemerintahan daerah yang baik dan bersih.
- 3) Mewujudkan pemerataan pembangunan yang berkeadilan serta kemantapan infrastruktur sesuai daya dukung dan daya tampung lingkungan serta fungsi ruang.
- 4) Meningkatkan kemandirian ekonomi masyarakat berbasis potensi lokal dan industri pertanian serta pariwisata yang berdaya saing disertai pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.

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

- 1) Perkembangan asumsi perekonomian yang global dan nasional yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi daerah.

- 2) Kebijakan fiskal pemerintah pusat yang mempengaruhi kondisi keuangan daerah.
- 3) Proyeksi pendapatan asli daerah yang dicapai dalam tahun penganggaran berkenaan yang akan berpengaruh pada kemampuan belanja daerah.

Selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Garut juga tetap mengacu kepada aturan yang berlaku dengan mensinkronkan program nasional dengan program yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah dengan dasar aturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dapat dilihat bahwa perencanaan keuangan daerah ke depan praktis hanya bisa dilakukan untuk PAD, karena PAD yang berada dalam kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan dana perimbangan dan dana transfer daerah lainnya sangat sulit direncanakan karena bukan kewenangan pemerintah daerah. Perencanaan keuangan daerah untuk 5 tahun dan ke depannya tetap dilakukan, walaupun berfokus pada PAD. Hal ini dilakukan dengan menghitung potensi PAD, sehingga bisa diperoleh gambaran kira-kira berapa PAD ke depannya. Namun demikian, ini hanya akurat jika tidak ada perubahan aturan, tarif pajak, dan lain-lain. Sedangkan untuk sumber dana yang berasal dari transfer pusat sangat sulit dilakukan. Paling mungkin hanya proyeksi dari trend yang ada.

Adapun perkiraan anggaran yang dibutuhkan untuk mendukung perencanaan keuangan daerah untuk 5 tahun dan kedepannya cukup besar, namun hal tersebut bukan kepastian, karena sifatnya indikatif. Selain itu, ada masalah konsistensi karena perencanaan anggaran di

dokumen perencanaan berbeda dengan yang ada di dokumen penganggaran. Sementara itu terdapat dukungan pendanaan dari pemerintah pusat dan daerah, namun tidak bisa memenuhi semua kebutuhan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka perencanaan keuangan daerah seharusnya tidak berdasarkan asumsi-asumsi indikatif tapi berdasarkan sumber pendapatan yang riil dan konkrit. PAD adalah sumber pendapatan daerah yang riil dan konkrit. Dengan kapasitas pemerintah daerah yang terus meningkat intensifikasi dan ekstensifikasi obyek PAD bisa terus ditingkatkan.

#### **d. Potensi Pengembangan Wilayah**

Dalam penyusunan kebijakan perencanaan pembangunan Kabupaten Garut turut memperhatikan arah pembangunan kewilayahan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Garut Tahun 2011-2031 yang bertujuan untuk mewujudkan Kabupaten konservasi yang didukung oleh agribisnis, pariwisata, kelautan, dan industri yang berkelanjutan, serta berbasis mitigasi bencana. Berdasarkan RTRW Kabupaten Garut Tahun 2011-2031, rencana sistem pusat kegiatan Kabupaten meliputi:

- 1) Pusat Kegiatan Lokal (PKL) adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kabupaten atau beberapa kecamatan, terletak di Perkotaan Garut, Perkotaan Pameungpeuk, Perkotaan Cikajang dan Perkotaan Rancabuaya.
- 2) Pusat Pelayanan Kawasan (PPK) adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kecamatan atau beberapa desa, meliputi Perkotaan Cisewu; Perkotaan Talegong; Perkotaan Mekarmukti; Perkotaan Pamulihan; Perkotaan Pakenjeng; Perkotaan Cikelet; Perkotaan Cibalong; Perkotaan Cisompet; Perkotaan Peundeuy; Perkotaan Cihurip; Perkotaan

Banjarwangi; Perkotaan Cilawu; Perkotaan Bayongbong; Perkotaan Cigedug; Perkotaan Cisurupan; Perkotaan Sukaresmi; Perkotaan Samarang; Perkotaan Pasirwangi; Perkotaan Karangpawitan; Perkotaan Wanaraja; Perkotaan Pangatikan; Perkotaan Sucinaraja; Perkotaan Sukawening; Perkotaan Karangtengah; Perkotaan Banyuresmi; Perkotaan Leles; Perkotaan Leuwigoong; Perkotaan Kersamanah; Perkotaan Cibiuk; Perkotaan Balubur Limbangan; Perkotaan Selaawi, Perkotaan Singajaya; Perkotaan Malangbong; Perkotaan Cibatui; dan Perkotaan Kadungora.

- 3) Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL) adalah pusat permukiman yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala antar desa, meliputi: Desa Sukajaya Kecamatan Cisewu, Desa Sukarame Kecamatan Caringin, Desa Sukamulya Kecamatan Talegong, Desa Cijayana Kecamatan Mekarmukti, Desa Pananjung Kecamatan Pamulihan, Desa Panyindangan Kecamatan Pakenjeng, Desa Pamalayan Kecamatan Cikelet, Desa Gunamekar Kecamatan Bungbulang, Desa Sancang Kecamatan Cibalong, Desa Depok Kecamatan Cisompet, Desa Toblong Kecamatan Peundeuy, Desa Mancagahar Kecamatan Pameungpeuk, Desa Cisangkal Kecamatan Cihurip, Desa Wangunjaya Kecamatan Banjarwangi, Desa Ciudian Kecamatan Singajaya, Desa Mangkurayat Kecamatan Cilawu, Desa Sukarame Kecamatan Bayongbong, Desa Barusuda Kecamatan Cigedug, Desa Cidatar Kecamatan Cisurupan, Desa Mekarjaya Kecamatan Sukaresmi, Desa Cibodas Kecamatan Cikajang, Desa Sukakarya Kecamatan Samarang, Desa Pasirkiamis Kecamatan Pasirwangi, Kelurahan Lebakjaya Kecamatan Karangpawitan, Desa Cinunuk Kecamatan Wanaraja, Desa Cimaragas Kecamatan Pangatikan, Desa Sukaratu Kecamatan Sucinaraja, Desa Sukamukti Kecamatan Sukawening,

Desa Cintamanik Kecamatan Karangtengah, Desa Bagendit Kecamatan Banyuresmi, Desa Cangkuang Kecamatan Leles, Desa Talagasari Kecamatan Kadungora, Desa Tambaksari Kecamatan Leuwigoong, Desa Kereseck Kecamatan Cibatu, Desa Nanjungjaya Kecamatan Kersamanah, Desa Majasari Kecamatan Cibiuk, Desa Galihpakuwon Kecamatan Balubur Limbangan, Desa Mekarsari Kecamatan Selaawi dan Desa Sukaratu Kecamatan Malangbong.

Wilayah kabupaten Garut yang mempunyai pengaruh penting terhadap pengembangan ekonomi, sosial budaya maupun lingkungan menjadi prioritas dalam kebijakan penataan ruang daerah sebagai suatu kawasan strategis pada tingkat Nasional, Provinsi maupun Kabupaten. Kawasan Strategis Nasional (KSN) merupakan kawasan strategis dari sudut kepentingan pendayagunaan SDA dan/atau teknologi tinggi meliputi KSN Fasilitas Uji Terbang Roket Pameungpeuk berada di Kecamatan Cikelet; dan KSN Pengamat Dirgantara Pameungpeuk berada di Kecamatan Cikelet. Sementara itu Kawasan Strategis Provinsi (KSP) meliputi dua kawasan:

- 1) KSP Panas Bumi Kamojang - Darajat - Papandayan dengan sudut kepentingan pendayagunaan SDA dan/atau teknologi tinggi terletak di kecamatan Samarang, Pasirwangi dan Cisarupan.
- 2) KSP Garut Selatan dan sekitarnya dengan sudut kepentingan daya dukung lingkungan hidup terletak di Kecamatan Cisewu, Caringin, Talegong, Bungbulang, Mekarmukti, Pamulihan, Pekenjeng, Cikelet, Pameungpeuk, Cibalong, Cisompet, Peundeuy, Singajaya, Cihurip, Banjarwangi, dan Cikajang.

Dengan memperhatikan Kawasan Strategis Nasional (KSN) dan Kawasan Strategis Provinsi (KSP), telah ditetapkan 3 (tiga) jenis Kawasan Strategis Kabupaten (KSK), meliputi:

- 1) Kawasan yang memiliki nilai strategis ekonomi yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi kabupaten terdiri atas:
  - a) KSK Perkotaan Garut terletak di Kecamatan Tarogong Kidul, Tarogong Kaler, Garut Kota, Banyuresmi, dan Karangpawitan.
  - b) KSK Koridor Kadungora - Leles - Garut terletak di Kecamatan Kadungora, Leles, Tarogong Kaler dan Tarogong Kidul.
  - c) KSK Perbatasan Bagian Utara terletak di Kecamatan Balubur Limbangan, Selaawi, Kersamanah, Cibatui, dan Malangbong.
  - d) KSK Perbatasan Bagian Timur terletak di Kecamatan Singajaya, Banjarwangi, Peundeuy dan Cihurip.
  - e) KSK Perbatasan Bagian Barat terletak di Kecamatan Caringin, Cisewu, dan Talegong.
  - f) KSK Agropolitan terletak di Kecamatan Cisarupan, Cikajang, Cigedug, Sukaesmi, Pasirwangi, dan Bayongbong.
  - g) KSK Minapolitan terletak di Kecamatan Tarogong Kaler, Sukawening, Pangatikan, Sucinaraja, Wanaraja, dan Karangpawitan.
  - h) KSK Koridor Jalan Lintas Jabar Selatan terletak di Kecamatan Cibalong, Pameungpeuk, Cikelet, Mekarmukti, Pakenjeng, Bungbulang, dan Caringin.
- 2) Kawasan yang memiliki nilai strategis dari sudut kepentingan sosial budaya berupa Kawasan Cagar Budaya terdiri atas Kampung Adat Dukuh yang berada di Kecamatan Cikelet dan Kampung Adat Pulo berada di Kecamatan Leles.
- 3) Kawasan yang memiliki nilai strategis fungsi dan daya dukung lingkungan hidup berupa Kawasan Wisata Cipanas yang berada di Kecamatan Tarogong Kaler.

## **2. Praktik Penyelenggaraan dan Permasalahan Yang Dihadapi**

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

### **a. Struktur Ekonomi Daerah**

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

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

pendapatan yang dihasilkan dari lapangan usaha (sektoral) maupun dari sisi penggunaan.

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

**Tabel 4. Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut (miliar rupiah), Tahun 2018–2022**

Lapangan Usaha		Tahun				
		2018	2019	2020	2021	2022
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	19.983,16	21.478,90	22.037,47	22.720,77	24.894,24
B	Pertambangan dan Penggalian	767,64	783,47	687,49	740,60	805,86
C	Industri Pengolahan	4.231,27	4.698,73	4.741,13	5.166,17	5.711,72
D	Pengadaan Listrik dan Gas	33,19	35,77	35,24	38,96	40,85
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	28,31	31,80	33,98	37,53	39,07
F	Konstruksi	3.241,30	3.631,72	3.445,76	3.867,07	4.178,87
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	10.349,87	11.393,93	10.740,47	11.279,18	12.290,10
H	Transportasi dan Pergudangan	2.060,99	2.219,37	2.191,37	2.240,96	2.626,73

Lapangan Usaha		Tahun				
		2018	2019	2020	2021	2022
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	1.900,37	2.177,20	2.194,97	2.267,66	2.761,80
J	Informasi dan Komunikasi	1.139,77	1.172,81	1.447,37	1.546,59	1.635,13
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	1.593,35	1.749,50	1.782,44	1.923,49	2.038,43
L	Real Estate	883,71	974,01	979,08	1.079,17	1.162,12
M,N	Jasa Perusahaan	275,63	311,95	279,39	304,83	350,13
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	1.820,88	1.900,75	1.892,30	1.885,97	1.875,58
P	Jasa Pendidikan	2.628,81	2.999,65	3.278,32	3.407,99	3.538,46
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	383,73	421,06	409,76	449,56	489,50
R,S, T,U	Jasa lainnya	1.714,46	1.893,97	1.866,46	1.880,29	2.152,03
<b>PDRB</b>		<b>53.036,45</b>	<b>57.874,57</b>	<b>58.043,00</b>	<b>60.836,77</b>	<b>66.590,62</b>

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

Dilihat dari lapangan usaha, PDRB ADHK Kabupaten Garut selama kurun waktu lima tahun juga didominasi oleh sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan; Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; serta Industri Pengolahan. Selengkapnya Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan menurut lapangan usaha Kabupaten Garut tahun 2018 hingga tahun 2022 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 5. Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut (miliar rupiah), Tahun 2018–2022**

Lapangan Usaha		Tahun				
		2018	2019	2020	2021	2022
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	12.242,47	12.414,99	12.483,74	12.934,34	13.507,50
B	Pertambangan dan Penggalian	816,36	817,33	811,71	822,17	821,39
C	Industri Pengolahan	3.106,25	3.383,59	3.367,92	3.567,01	3.791,38
D	Pengadaan Listrik dan Gas	22,53	23,50	23,21	25,57	26,50
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	18,84	19,82	21,10	23,17	23,82
F	Konstruksi	2.429,18	2.617,08	2.470,95	2.639,53	2.691,81
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	7.930,49	8.478,34	7.908,33	8.151,74	8.520,78
H	Transportasi dan Pergudangan	1.439,96	1.512,34	1.463,74	1.466,84	1.641,32
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	1.423,83	1.573,30	1.525,26	1.529,14	1.789,40
J	Informasi dan Komunikasi	1.158,79	1.204,15	1.482,96	1.590,94	1.687,52
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	1.052,73	1.111,07	1.116,36	1.164,75	1.166,99
L	Real Estate	719,59	786,04	784,84	863,16	901,98
M,N	Jasa Perusahaan	222,75	239,56	207,35	225,07	247,53
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan	1.156,08	1.186,17	1.165,49	1.155,43	1.151,80

Lapangan Usaha		Tahun				
		2018	2019	2020	2021	2022
	Jaminan Sosial Wajib					
P	Jasa Pendidikan	1.821,50	1.950,60	2.047,08	2.069,35	2.126,60
Q	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	299,72	323,65	307,18	330,49	354,46
R,S, T,U	Jasa lainnya	1.364,08	1.450,95	1.410,94	1.422,50	1.562,18
<b>PDRB</b>		<b>37.225,15</b>	<b>39.092,49</b>	<b>38.598,15</b>	<b>39.981,19</b>	<b>42.012,96</b>

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

Lebih lanjut, distribusi PDRB Atas Dasar Harga Berlaku menurut lapangan usaha di Kabupaten Garut selama kurun waktu 2018-2022 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 6. Distribusi Persentase PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut Tahun 2018-2022**

Lapangan Usaha		Atas Dasar Harga Berlaku Menurut (%)				
		2018	2019	2020	2021	2022
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	37,68	37,11	37,97	37,35	37,38
B	Pertambangan dan Penggalan	1,45	1,35	1,18	1,22	1,21
C	Industri Pengolahan	7,98	8,12	8,17	8,49	8,58
D	Pengadaan Listrik & Gas	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
F	Konstruksi	6,11	6,28	5,94	6,36	6,28

Lapangan Usaha		Atas Dasar Harga Berlaku Menurut (%)				
		2018	2019	2020	2021	2022
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	19,51	19,69	18,50	18,54	18,46
H	Transportasi dan Pergudangan	3,89	3,83	3,78	3,68	3,94
I	Penyediaan Akomodasi & Makan Minum	3,58	3,76	3,78	3,73	4,15
J	Informasi dan Komunikasi	2,15	2,93	2,49	2,54	2,46
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	3,00	3,02	3,07	3,16	3,06
L	Real Estate	1,67	1,68	1,69	1,77	1,75
M,N	Jasa Perusahaan	0,52	0,54	0,48	0,50	0,53
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan & Jaminan Sosial Wajib	3,43	3,28	3,26	3,10	2,82
P	Jasa Pendidikan	4,96	5,18	5,65	5,60	5,31
Q	Jasa Kesehatan & Kegiatan Sosial	0,72	0,73	0,71	0,74	0,74
R,S, T,U	Jasa Lainnya	3,23	3,27	3,22	3,09	3,23
<b>PDRB</b>		<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

PDRB Atas Harga Konstan Kabupaten Garut senantiasa mengalami pertumbuhan positif meningkat dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2019. Pada tahun 2017 PDRB sebesar 4,91%. Tahun 2018 mengalami pertumbuhan menjadi sebesar 4,96%, dan di tahun 2019 mengalami pertumbuhan menjadi sebesar 5,02%. Pandemi Covid-19 yang terjadi memukul pertumbuhan ekonomi Kabupaten Garut tahun 2020. Hal ini dapat dilihat pada realisasi pertumbuhan ekonomi Kabupaten Garut tahun 2020 mengalami kontraksi hingga

mencapai angka -1,26%. Akan tetapi pada tahun 2021 PDRB tumbuh sebesar 3,58%. Pertumbuhan PDRB Atas Harga Konstan Kabupaten Garut secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 7. Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha di Kabupaten Garut, Tahun 2018-2022**

Lapangan Usaha		Atas Dasar Harga Berlaku (%)				
		2018	2019	2020	2021	2022
A	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	2,21	1,41	0,55	3,61	4,43
B	Pertambangan dan Pengalihan	-4,05	0,12	-0,69	1,29	-0,09
C	Industri Pengolahan	10,13	8,93	-0,46	5,91	6,29
D	Pengadaan Listrik & Gas	3,95	4,29	-1,21	10,18	3,62
E	Pengadaan Air, Pengel. Sampah, Limbah dan Daur Ulang	5,19	5,23	6,42	9,82	2,82
F	Konstruksi	7,55	7,74	-5,58	6,82	1,98
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	5,32	6,91	-6,72	3,08	4,53
H	Transportasi dan Pergudangan	5,31	5,03	-3,21	0,21	11,89
I	Penyediaan Akomodasi & Makan Minum	9,04	10,50	-3,05	0,25	17,02
J	Informasi dan Komunikasi	9,65	3,91	23,15	7,28	6,07
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	5,25	5,54	0,48	4,33	0,19
L	Real Estate	9,89	9,24	-0,15	9,98	4,50
M,N	Jasa Perusahaan	11,56	7,55	-13,45	8,54	9,98

Lapangan Usaha		Atas Dasar Harga Berlaku (%)				
		2018	2019	2020	2021	2022
O	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan & Jaminan Sosial Wajib	2,18	2,60	-1,74	-0,86	-0,31
P	Jasa Pendidikan	5,90	7,09	4,95	1,09	2,77
Q	Jasa Kesehatan & Kegiatan Sosial	7,95	7,98	-5,09	7,59	7,25
R,S, T,U	Jasa Lainnya	7,10	6,37	-2,76	0,82	9,82
<b>PDRB</b>		<b>4,96</b>	<b>5,02</b>	<b>-1,26</b>	<b>3,58</b>	<b>5,08</b>

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

Dengan terjadinya pandemi COVID-19 pertumbuhan ekonomi Kabupaten Garut tahun 2020 mengalami kontraksi hingga mencapai angka -1,26% tetapi pada tahun 2021 mengalami pertumbuhan sebesar 3,58%. Pemerintah Kabupaten Garut telah mengoreksi target pertumbuhan ekonomi sejalan dengan perubahan target pertumbuhan ekonomi nasional dan Provinsi Jawa Barat.

#### **b. Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Daerah**

Pertumbuhan ekonomi memberikan gambaran mengenai dampak dari pembangunan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya dalam rangka pengembangan bidang ekonomi. Pertumbuhan ekonomi menggambarkan tingkat perubahan ekonomi yang terjadi di suatu wilayah tertentu. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan menjadi salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi yang bertumbuh oleh suatu daerah. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Garut pada tahun 2017 sampai dengan 2019 mengalami fluktuasi, namun meningkat dari 4,91 persen di tahun 2017 menjadi 4,96 persen di tahun 2018 dan meningkat lagi

menjadi 5,02 persen di tahun 2019. Di tahun 2020 pertumbuhan ekonomi menurun tajam bahkan minus 1,26 persen. Hal ini disebabkan wabah global yaitu Covid-19 yang menyerang ke seluruh dunia hingga menjadi pandemi dan berdampak pada munculnya kebijakan lockdown. Seluruh sendi kehidupan tak terhindar dari dampak wabah ini hingga mengakibatkan penurunan aktivitas ekonomi global. Kemudian pada tahun 2021 mengalami pertumbuhan sebesar 3,58 persen.

**Tabel 8. Proyeksi Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Garut Tahun 2023-2024**

Uraian	Proyeksi	
	2023	2024
Pertumbuhan EKonomi	2,28-2,84	2,48-2,83

Sumber: RPJMD (Perubahan) Kabupaten Garut Tahun 2019-2024

Tabel 9 menjelaskan proyeksi pertumbuhan ekonomi Kabupaten Garut tahun 2023-2024. Proyeksi pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Garut masih diperkirakan pada angka 4,59% - 5,57%. Sesuai dengan dokumen RPJMD.

### c. Ketimpangan Pendapatan

Ketimpangan pendapatan adalah suatu konsep yang menjelaskan perbedaan kemakmuran, standar hidup, serta pendapatan yang diterima atau dihasilkan oleh individu atau rumah tangga dalam masyarakat sehingga mengakibatkan tidak meratanya distribusi antar wilayah disebabkan oleh perbedaan faktor produksi dan sumber daya yang tersedia. Indeks Gini atau Koefisien Gini merupakan indikator yang menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan antar penduduk suatu wilayah, dengan nilai berkisar antara 0 hingga 1. Semakin tinggi nilai gini rasio, makin tinggi

ketimpangan yang terjadi. Ini artinya bagian pendapatan yang diterima kelompok penduduk kaya semakin besar. Idealnya, kemajuan ekonomi suatu wilayah dapat diiringi dengan pemerataan pendapatan sehingga kesenjangan tidak tinggi. Masyarakat golongan ekonomi bawah harus didorong untuk meningkatkan kemampuan dan pendapatan mereka, sehingga ketimpangan dapat diperkecil. Dengan kata lain, koefisien gini diupayakan agar mendekati 0 untuk menunjukkan adanya pemerataan distribusi pendapatan antar penduduk.

Berdasarkan data BPS, pencapaian gini rasio dari tahun 2019 sampai dengan tahun 2023 berada pada level menengah dan dikategorikan kelompok ketimpangan “ringan” karena berada di bawah 0,4. Capaian tersebut dibawah Provinsi Jawa Barat. Secara rinci pencapaian indeks gini Kabupaten Garut dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 9. Indeks Gini Kabupaten Garut dan Provinsi Jawa Barat Tahun 2019 – 2023**

IPM	Tahun				
	2019	2020	2021	2022	2023
Kabupaten Garut	0,352	0,352	0,322	0,302	0,316
Provinsi Jawa Barat	0,402	0,403	0,412	0,417	0,425

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

Kemudian jika dibandingkan dengan Daerah sekitar maka Indeks Gini Kabupaten Garut di tahun 2022 berada pada posisi ke-5 terbesar, setelah Kabupaten Sumedang, Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Bandung, dan Kabupaten Cianjur sebagaimana tersaji pada tabel di bawah ini:

**Tabel 10. Indeks Gini Kabupaten Garut dan Daerah Sekitar  
Tahun 2018 - 2022**

Kabupaten/Kota	Tahun				
	2018	2019	2020	2021	2022
Kabupaten Bandung	0,418	0,355	0,414	0,386	0,370
Kabupaten Sumedang	0,420	0,344	0,384	0,359	0,394
Kabupaten Tasikmalaya	0,353	0,322	0,343	0,378	0,378
Kabupaten Cianjur	0,370	0,363	0,350	0,372	0,313
Kabupaten Garut	0,371	0,352	0,352	0,322	0,302

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

**d. Indeks Pembangunan Manusia**

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

Secara umum, dalam lima tahun terakhir yaitu tahun 2018-2022 pembangunan manusia di Kabupaten Garut terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2018, IPM Kabupaten Garut sebesar 65,42 menjadi 67,41 di tahun 2022. Perkembangan IPM Kabupaten Garut periode tahun 2018-2022 secara rinci disajikan pada tabel di bawah ini:

**Tabel 11. Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia  
Kabupaten Garut Tahun 2018-2022**

Uraian	Tahun				
	2018	2019	2020	2021	2022
Angka Harapan Hidup	71,03	71,22	71,41	71,59	71,85
Angka Harapan Lama Sekolah	11,80	11,82	11,91	12,03	12,15
Rata-rata Lama Sekolah	7,50	7,51	7,52	7,53	7,83
Pengeluaran Per Kapita Disesuaikan	7.579,00	8.099,00	7.876,00	7.961,00	8.227,00
<b>IPM</b>	<b>65,42</b>	<b>66,22</b>	<b>66,12</b>	<b>66,45</b>	<b>67,41</b>

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

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

**Tabel 12. IPM Kabupaten Garut dan IPM Provinsi Provinsi  
Jawa Barat Tahun 2018-2022**

IPM	Tahun				
	2018	2019	2020	2021	2022
Kabupaten Garut	65,42	66,22	66,12	66,45	67,41
Provinsi Jawa Barat	71,30	72,03	72,09	72,45	73,12

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

Jika disandingkan dengan capaian IPM daerah di sekitar Kabupaten Garut selama kurun waktu 2018-2022, tersaji pada tabel di bawah ini:

**Tabel 13. Perkembangan IPM Kabupaten Garut dan Daerah Sekitar Tahun 2018-2022**

Kabupaten/Kota	Tahun				
	2018	2019	2020	2021	2022
Kabupaten Bandung	71,75	72,41	72,39	72,73	73,16
Kabupaten Sumedang	70,99	71,46	71,64	71,80	72,69
Kabupaten Tasikmalaya	65,00	65,64	65,67	65,90	66,84
Kabupaten Cianjur	64,62	65,38	65,36	65,56	65,94
Kabupaten Garut	65,42	66,22	66,12	66,45	67,41

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2023

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

- a)  $IPM < 60$  : IPM rendah
- b)  $60 > IPM < 70$  : IPM sedang
- c)  $70 > IPM < 80$  : IPM tinggi
- d)  $IPM > 80$  : IPM sangat tinggi

Capaian IPM Kabupaten Garut selama kurun waktu 2018-2022, berada pada kisaran 64–66. Karenanya dengan memperhatikan pengelompokan IPM tersebut, capaian IPM Kabupaten Garut termasuk dalam kategori sedang.

#### **e. Tingkat Pengangguran**

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

sebaliknya. TPT merupakan persentase jumlah pengangguran terhadap jumlah angkatan kerja. Pengangguran terbuka, terdiri dari:

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

TPT di Kabupaten Garut selama kurun waktu 2018-2022 mengalami fluktuasi. Dibandingkan dengan provinsi, TPT Kabupaten Garut masih di bawah TPT provinsi. Secara lebih rinci perkembangan TPT Kabupaten Garut tahun 2018-2022 ditunjukkan pada tabel berikut:

***Tabel 14. Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Garut dan Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2022***

<b>TPT</b>	<b>Tahun</b>				
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Kabupaten Garut	7,12	7,35	8,95	8,68	7,60
Provinsi Jawa Barat	8,23	8,04	10,46	9,82	8,31

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2022

Kemudian jika dibandingkan dengan Daerah sekitar tersaji pada tabel di bawah ini:

**Tabel 15. Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Garut dan Daerah Sekitar Tahun 2018-2022**

Kabupaten/Kota	Tahun				
	2018	2019	2020	2021	2022
Kabupaten Bandung	5,07	5,51	8,58	8,32	6,98
Kabupaten Sumedang	7,54	7,70	9,89	9,18	7,72
Kabupaten Tasikmalaya	6,92	6,31	7,12	6,16	4,17
Kabupaten Cianjur	10,23	9,81	11,05	9,32	8,41
Kabupaten Garut	7,12	7,35	8,95	8,68	7,60

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2022

#### f. Tingkat Kemiskinan

Tingkat kemiskinan Kabupaten Garut dari tahun 2018 sampai dengan tahun 2019 mengalami penurunan dari 11,27% menjadi 8,89%. Namun kemudian pada tahun 2020 dan tahun 2021 naik menjadi 10,65%. Salah satu penyebabnya adalah adanya pandemi Covid-19 yang secara langsung maupun tidak langsung telah membatasi aktifitas sosial dan perekonomian daerah, sehingga pendapatan dan daya beli masyarakat menurun.

**Tabel 16. Garis Kemiskinan, Jumlah, dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Garut, 2018–2022**

Tahun	Garis Kemiskinan (rupiah/kapita/bulan)	Jumlah Penduduk Miskin (ribu)	Persentase Penduduk Miskin
2018	282.683	241,31	9,27
2019	301.202	235,19	8,98
2020	310.437	262,78	9,98

<b>2021</b>	320.050	281,36	10,65
<b>2022</b>	335.134	276,67	10,42

Sumber: BPS Kabupaten Garut, 2023

**g. Kemandirian Fiskal Daerah**

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

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

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

<b>Kemandirian Keuangan =</b>	<b>Total PAD</b>
	<hr style="width: 80%; margin: auto;"/>
	<b>Total Pendapatan</b>

Rasio kemandirian ditunjukkan oleh rasio PAD terhadap total pendapatan serta rasio transfer ke daerah (termasuk di dalamnya dana perimbangan) terhadap total pendapatan. Dua rasio yang mewakili tersebut, meskipun menunjukkan kemandirian daerah, namun memiliki makna yang berbeda atas angka-angkanya. Rasio PAD terhadap totalnya memiliki makna yang berkebalikan dengan rasio transfer terhadap total pendapatan. Semakin besar angka rasio PAD maka kemandirian daerah semakin besar. Sebaliknya, makin besar angka rasio transfer, maka akan semakin kecil tingkat kemandirian daerah dalam mendanai belanja daerah. Oleh karena itu, daerah yang memiliki tingkat kemandirian yang baik adalah daerah yang memiliki rasio PAD yang tinggi sekaligus rasio transfer yang rendah (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2011).

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

$$\text{Rasio KKD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

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

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

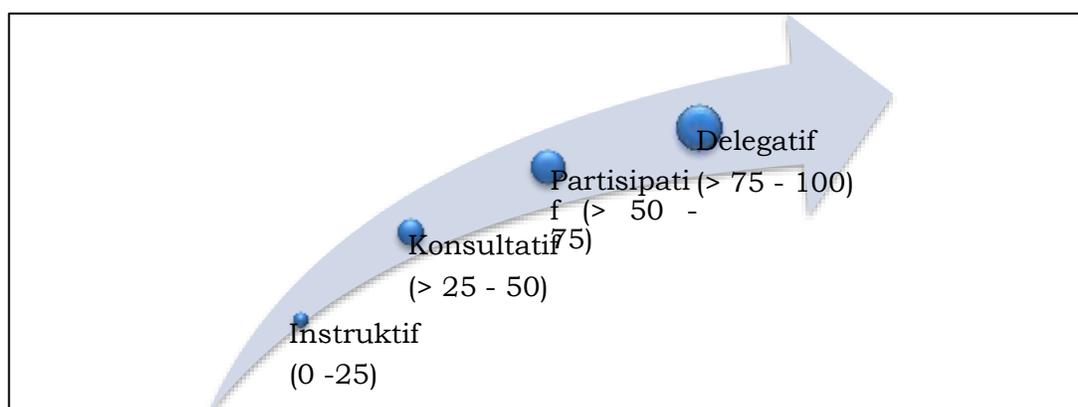
- a) Pola hubungan instruktif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial).
- b) Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah sudah mulai berkurang dan lebih banyak pada pemberian konsultasi karena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

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

**Tabel 17. Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Kemandirian serta Kemampuan Keuangan Daerah**

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

Sumber: Halim (2001)



**Gambar 4. Pola Hubungan Kemampuan Keuangan Daerah**

Sumber: Halim (2001)

Keberhasilan kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah salah satunya dilihat dari kemandirian keuangan daerah tersebut. Suatu daerah yang sudah mandiri dalam aspek keuangan diharapkan bisa melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengharapkan transfer dana dari pemerintah pusat. Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan pendapatan asli daerah dibagi dengan jumlah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan propinsi serta pinjaman daerah. Rasio kemandirian

keuangan daerah adalah perbandingan antara jumlah penerimaan PAD dengan jumlah pendapatan transfer serta pinjaman daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah berarti kemandirian keuangan daerah Kabupaten Garut semakin baik.

Berikut ini adalah perhitungan kemandirian keuangan daerah Kabupaten Garut:

**Tabel 18. Kemandirian Keuangan Daerah, Kemampuan Keuangan Daerah, dan Pola Hubungan Kabupaten Garut Tahun 2018-2022 (Milyar Rupiah)**

Uraian	Realisasi APBD				
	2018	2019	2020	2021	2022
<b>PAD</b>	421,22	486,56	474,63	560,78	486,03
<b>Dana Perimbangan</b>	2.625,65	2.843,35	2.533,35	2.712,88	2.883,27
<b>TPD</b>	4.301,34	4.794,83	4.496,83	4.684,40	4,626,95
<b>KKD PMD 19/2020</b>	0,09	0,10	0,11	0,12	0,10
<b>KKD Halim</b>	16%	17%	19%	20%	16,8%
<b>Kemampuan Keuangan</b>	<b>Rendah Sekali</b>				
<b>Pola Hubungan</b>	<b>Instruktif</b>	<b>Instruktif</b>	<b>Instruktif</b>	<b>Instruktif</b>	<b>Instruktif</b>

Sumber: BPS Kabupaten Garut, (Data diolah)

Berdasarkan pada tabel di atas, menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Garut pada tahun 2018 tergolong pada kemampuan keuangan yang rendah dengan pola yang konsultatif. Kemudian pada tahun 2019 sampai dengan tahun 2022 tergolong pada kemampuan keuangan yang rendah sekali dengan pola hubungan instruktif.

#### **h. Daya Saing Daerah**

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

Kemampuan ekonomi daerah dalam konteks daya saing daerah adalah bahwa kapasitas ekonomi daerah harus memiliki daya tarik bagi pelaku ekonomi yang telah ada dan yang akan masuk ke suatu daerah untuk menciptakan multiplier effect bagi peningkatan daya saing daerah. Konsumsi adalah salah satu bentuk aktivitas ekonomi yang merupakan kegiatan membelanjakan pendapatan untuk berbagai macam barang dan jasa guna memenuhi segala kebutuhan, baik itu kebutuhan jasmani maupun rohani seperti makan, minum, pendidikan, kesehatan, hiburan dan kebutuhan lain. Pola konsumsi rumah tangga terbagi atas 2 (dua) yaitu pengeluaran untuk makanan dan non makanan. Pengeluaran konsumsi rata-rata per kapita adalah biaya yang dikeluarkan untuk konsumsi semua anggota rumahtangga selama sebulan dibagi dengan banyaknya anggota rumahtangga.

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

Kondisi tingkat kemantapan jalan kabupaten pada tahun 2020 mengalami peningkatan 39,03 km dari sepanjang 656,66 km atau 79,21% pada tahun 2019 menjadi sepanjang 695,69 km atau 83,92% pada tahun 2020, dan apabila dibandingkan dengan target pencapaian tahun 2020 tingkat kemantapan kondisi jalan kabupaten telah mencapai 101,70% dari target sebesar 82,52%. Kondisi peningkatan kemantapan jalan tersebut akan mendukung kelancaran pendistribusian arus barang, mobilitas penumpang serta kemudahan akses terhadap prasarana transportasi lainnya. Sistem transportasi yang handal memiliki kemampuan daya dukung struktur tinggi dan kemampuan jaringan yang efektif dan efisien dibutuhkan untuk mendukung pengembangan wilayah, pembangunan ekonomi, mobilitas manusia, barang, dan jasa, dan diharapkan menjadi daya tarik yang kuat bagi masuknya investasi.

Kondisi pelayanan transportasi, pada tahun 2019, jumlah angkutan darat mencapai 57.679-unit dan jumlah penumpang angkutan darat sebanyak 150.250 orang, sehingga Rasio angkutan darat per penumpang pada tahun 2019 mencapai 0,3839 meningkat dari tahun 2018 sebesar 0,3781. Jumlah kendaraan bermotor yang laik operasi/diuji mengalami kenaikan dari sebanyak 12.543-unit pada tahun 2018 menjadi 13.275-unit pada tahun 2019.

Dalam rangka mendukung iklim berinvestasi, kondisi daya saing daerah dari sisi keamanan daerah merupakan salah satu faktor pendorongnya. Angka kriminalitas dapat menggambarkan tingkat keamanan masyarakat, semakin rendah angka kriminalitas, maka semakin tinggi tingkat keamanan masyarakat. Pada tahun 2020 jumlah tindak kriminal sebanyak 281 kasus, menurun dibandingkan kondisi tahun 2019 sebanyak 541 kasus. Apabila jumlah kasus kriminal tersebut dibandingkan terhadap jumlah penduduk maka Angka Kriminalitas pada tahun 2020 mencapai 1,07 per 10.000

penduduk, artinya dari 10.000 jumlah penduduk di Kabupaten Garut terdapat sekitar 1 tindak kriminal, kondisi tersebut sedikit menurun dari tahun 2019 sebanyak 2,06 kasus criminal per 10.000 penduduk. Untuk mendukung kondisi keamanan masyarakat, maka perlu terus didorong adanya partisipasi aktif masyarakat untuk terlibat dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Berdasarkan Ijin Prinsip Penanaman Modal (IPPM)/Pendaftaran Penanaman Modal (PPM)/ Nomor Induk Berusaha (NIB) yang diterbitkan pada tahun 2020, tercatat nilai minat investasi di Kabupaten Garut sebesar Rp5.145.525.674.081,00 atau mengalami pertumbuhan sebesar 3,46% dari tahun 2019 sebesar Rp4.973.440.093.849,00. Berdasarkan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) yang disampaikan perusahaan, tercatat realisasi investasi tahun 2020 di Kabupaten Garut sebesar Rp.1.113.847.290.239,00 atau mengalami penurunan sebesar 18,75% dari tahun 2019 sebesar Rp.1.370.844.292.495,00. Hal ini disebabkan karena adanya pandemi Covid-19 yang menyebabkan tekanan yang cukup besar terhadap perekonomian yang menyebabkan pengusaha menahan untuk berinvestasi dan lebih fokus pada mempertahankan usahanya.

Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas merupakan modal dasar pembangunan, oleh karenanya pembangunan SDM harus benar-benar diarahkan dan ditingkatkan agar dapat memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan, baik sumber daya manusia sebagai subjek maupun objek dalam pembangunan. Salah satu aspek daya saing daerah yang sangat penting yang berkaitan dengan sumber daya manusia dapat dilihat diantaranya dari kondisi kualitas tenaga kerja yang diantaranya diukur dari Rasio tenaga kerja lulusan S1/S2/S3 dengan capaian pada tahun 2020 sebesar 5,51% mengalami peningkatan dari tahun 2019 sebesar 5,21%. Dari sisi

karakter kependudukan, selama periode Tahun 2014-2019 memiliki pola semakin tua umur penduduk, rasio jenis kelaminnya cenderung semakin mengecil. Rasio Ketergantungan Umur (Dependency Ratio) mengalami penurunan dari sebesar 59,11% pada tahun 2014 menjadi 57,5% pada tahun 2020. Interpretasi dari angka Rasio Ketergantungan Umur adalah dari 100 orang penduduk usia produktif di tahun 2020 harus menanggung 57 orang penduduk yang tidak produktif yang meliputi 47 orang anak-anak dan 10 orang usia lanjut.

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

#### **a. PDAM Tirta Intan**

Pada pemerintahan Bupati RAA Soerja Kartalegawa (Tahun 1915 – 1929) dibangun Sistem Air Bersih untuk Kota Garut dengan kapasitas produksi sebesar 25 liter/detik memanfaatkan sumber mata air Jamban Wetan yang berada di wilayah Bayongbong. Tahun 1959 guna menambah cadangan persediaan air, Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Garut membangun reservoir air dengan kapasitas 500 m<sup>3</sup> yang berlokasi di Kampung Cangkuang Sanding Garut. Selama tahun 1971 – 1976 Pemerintah Pusat Cq. Direktorat Teknik Penyehatan Departemen Pekerjaan Umum melakukan rehabilitasi pipa distribusi, meningkatkan kapasitas produksi menjadi 56 liter/detik. Pada Tahun 1976 seluruh bantuan tersebut menjadi modal Pemerintah Pusat.

Kemudian dibentuk pengelola Sistem Air Bersih yang berada dibawah Seksi Air Minum di Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II Kabupaten Garut. Mengingat perkembangan masyarakat yang semakin meningkat yang menuntut peningkatan kondisi pelayanan air bersih yang lebih maksimal serta setelah adanya rehabilitasi jaringan pipa transmisi dan pipa distribusi, maka dibentuk Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Garut berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 1976 tanggal 31 Desember 1976

dan diundangkan dalam Lembaran Daerah Tingkat II Garut Nomor 3 Tahun 1977 Seri D Nomor 2.

Selanjutnya dibentuk pengelola Sistem Pengelola Sistem Air Bersih yang dilaksanakan oleh Seksi Air Minum yang berada dibawah Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Daerah Tingkat II Garut. Dalam rangka mewujudkan pengelolaan yang mandiri serta mengingat perkembangan masyarakat yang semakin meningkat disertai dengan adanya rehabilitasi jaringan pipa transmisi dan distribusi maka ditetapkanlah Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Garut melalui Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 1976, tanggal 31 Desember 1976.

Dalam perkembangannya PDAM Kabupaten Garut mengalami beberapa perubahan nama dan bentuk hukum:

- Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2001 tentang Pembentukan dan Struktur Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum “Tirta Dharma” Kabupaten Garut.
- Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Intan Kabupaten Garut
- Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Intan Kabupaten Garut.

#### 1) Visi & Misi

Berdasarkan kontrak kinerja antara Direksi dengan KPM, tertanggal 1 Agustus 2019, pada saat pengangkatan Direksi pertama kali, capaian kinerja yang harus diwujudkan dengan sebaik-baiknya, adalah hal-hal sebagai berikut:

- Menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat pelanggan pada khususnya serta masyarakat kabupaten Garut pada umumnya sehingga terciptanya Kepuasan Pelanggan
- Meningkatkan kualitas sumber daya manusia (pegawai) di lingkungan Perumda Air Minum Tirta Intan Kabupaten Garut.

- Meningkatkan Pendapatan Perumda Air Minum Kabupaten Garut.
- Meningkatkan kesejahteraan pegawai di lingkungan Perumda Air Minum Tirta Intan Kabupaten Garut.
- Tercapainya cakupan air bersih sesuai dengan target yang ditetapkan dalam RPJMD 2019-2024 sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 1 Tahun 2019

Berdasarkan Kontrak Kinerja tersebut diatas, maka Visi Dan Misi Perumda Air Minum Tirta Intan adalah

**Visi:**

**PERUSAHAAN AIR MINUM YANG SEHAT, PUAS, SEJAHTERA**

Uraian dalam mencapai visi tersebut adalah:

**SEHAT**

Berdasarkan laporan kinerja Perumda Tirta Intan Tahun Buku 2017 dan 2018 dari BPKP, hasil penilaian Perumda Tirta Intan adalah kurang sehat, maka untuk lima tahun kedepan Perumda Tirta Intan bertekad agar menjadi Perusahaan penyelenggara SPAM yang sehat.

**PUAS**

Sebagai badan Usaha Milik Daerah yang bertugas untuk mengelola air bersih di Kabupaten Garut, maka pelayanan air bersih yang layak dan berkelanjutan kepada masyarakat pelanggan pada khususnya serta masyarakat Kabupaten Garut pada umumnya menjadi kewajiban bagi Perumda Tirta Intan untuk menciptakan kepuasan pelanggan kepada Perumda Tirta Intan.

**SEJAHTERA**

Perusahaan yang sehat kinerjanya, serta memberikan pelayanan yang prima, dapat memberikan kesejahteraan kepada karyawannya.

### Misi:

- Menjadikan perusahaan yang Sehat tahun 2020
- Memberikan Pelayanan yang memuaskan
- Karyawan berdaya dan sejahtera
- Memberikan Kontribusi bagi PAD Kabupaten Garut

### 2) Bidang Usaha

Bidang usahanya meliputi:

- Perumda Air Minum Tirta Intan Kabupaten Garut adalah menyelenggarakan SPAM untuk kebutuhan masyarakat dan usaha lainnya dalam bidang penyediaan air minum;
- SPAM seperti diatas dapat dilakukan melalui jaringan perpipaan dan/atau bukan melalui jaringan perpipaan;
- SPAM jaringan perpipaan meliputi unit air baku, unit produksi, unit distribusi, unit pelayanan, dan unit pengelolaan;
- PAM bukan melalui jaringan perpipaan diantaranya terminal air, mobil air, dan bentuk lainnya yang memungkinkan.

### 3) Kinerja Keuangan

**Tabel 19. Kinerja Keuangan PDAM**

Tahun	ROE	ROI	CaR	Coll Per	Tato	M/A
2018	-12,61	-137,25	20,68	78,44	353,65	0
2019	-8,34	-186,13	70,90	97,26	956,69	0
2020	-5,92	-71,84	119,24	95,79	530,29	0
2021	-7,26	-59,47	95,01	98,46	368,29	0
2022	0,30	2,68	157,18	95,22	562,03	0

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa kinerja ROE dan ROI PDAM minus dari tahun 2018-2021 yang berarti bahwa PDAM belum bisa memaksimalkan modal dan investasi yang dimilikinya untuk memperoleh keuntungan. Selama 4 tahun tersebut PDAM

mengalami kerugian sehingga belum dapat berkontribusi terhadap PAD Kabupaten Garut.

#### **b. Perumda BPR Garut**

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat BPR Garut atau yang lebih populer disebut “Bank Garut” adalah salah satu badan usaha milik Pemerintah Kabupaten Garut (BUMD) yang dibentuk dari hasil gabungan usaha (konsolidasi) dari 9 (sembilan) PD. BPR yang semula bersifat otonom dan berlokasi di 9 kecamatan, yaitu PD. BPR Limbangan, PD. BPR Cisewu, PD. BPR Cisurepan, PD. BPR Kadungora, PD. BPR Karangpawitan, PD. BPR Malangbong, PD. BPR Leles, PD. BPR Pameungpeuk, PD. BPR Singajaya.

Pada awal pendiriannya, masing-masing PD. BPR tersebut bernama Bank Karya Produksi Desa (BKPD) yang didirikan berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat Nomor 40/B.I/PEM/SK/1965, tanggal 21 Desember 1965 dengan izin usaha dari Menteri Keuangan Republik Indonesia, serta dikukuhkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Garut Nomor 10 Tahun 1979 tanggal 1 Maret 1979.

Sejalan dengan perkembangan bisnis lembaga keuangan yang semakin pesat semenjak Pakto 88, yang diiringi dengan lahirnya Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, BKPD diharuskan mengubah statusnya menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dengan tetap mempertahankan bentuk hukumnya sebagai Perusahaan Daerah (PD) sesuai Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Untuk menindaklanjuti ketentuan perbankan tersebut, maka melalui Peraturan Daerah Tingkat II Garut Nomor 9 Tahun 1996 tanggal 26 Oktober 1996, seluruh BKPD yang berada di wilayah Kabupaten Garut berubah statusnya menjadi Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD. BPR) dan

dikukuhkan statusnya dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia pada tanggal 3 November 1997.

Keberadaan Bank BPR Garut selanjutnya, ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan PD. BPR GARUT hasil konsolidasi 9 (sembilan) PD. BPR yang kemudian disahkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten Garut Nomor 4 Tahun 2008 tanggal 31 Maret 2008. Peleburan usaha (konsolidasi) 9 (sembilan) PD. BPR tersebut menjadi PD. BPR Garut merupakan inisiatif pemegang saham dari 9 (sembilan) PD. BPR di Kabupaten Garut dalam upaya memperkuat struktur permodalan serta pengelolaan operasional BPR secara lebih efektif, efisien dan berdayaguna dalam rangka meningkatkan daya saing serta jangkauan yang lebih luas dalam pelayanan BPR di Kabupaten Garut.

Sejak tanggal 1 April 2010, PD. BPR Garut mulai melakukan aktivitasnya dengan landasan hukum yang mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 10 Tahun 2008, tentang Pembentukan PD. BPR Garut Hasil Konsolidasi 9 (sembilan) PD. BPR, dan Keputusan Deputy Gubernur Bank Indonesia Nomor 12/1/KEP.DpG/2010 tanggal 5 Maret 2010 tentang : Pemberian Izin Peleburan Usaha (Konsolidasi) PD. BPR Limbangan, PD. BPR Cisewu, PD. BPR Cisurupan, PD. BPR Kadungora, PD. BPR Garut, PD. BPR Malangbong, PD. BPR Leles, PD. BPR Pameungpeuk dan PD. BPR Singajaya menjadi PD. Bank Perkreditan Rakyat Garut (PD. BPR Garut). Pada awal tahun 2019 badan hukum PD BPR Garut, melalui Perda Kab. Garut No. Tahun 2019, berubah menjadi PERUSAHAAN UMUM DAERAH BANK PERKREDITAN RAKYAT (BPR) GARUT.

#### 1) Visi & Misi

##### **Visi**

Menjadi BPR Terbesar, Tangguh, Sehat, dan Berdayaguna

### **Misi**

Memberikan Pelayanan Prima yang mendorong pemberdayaan usaha kecil dan menengah dan pendapatan optimal bagi Pemerintah Kabupaten Garut.

### **Tujuan**

- Meningkatkan kinerja usaha dengan berlandaskan kompetensi SDM dalam pembangunan perekonomian daerah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.
- Meningkatkan kontribusi terhadap PAD secara berkelanjutan melalui upaya mewujudkan PD. BPR Garut sebagai Bank terbesar, tangguh, sehat dan berdayaguna.

### 2) Produk dan Jasa Layanan

- Tabungan Tamasya Intan
- Tabungan Pelajar
- Deposito dan
- Kredit

**Tabel 20. Jumlah Kantor Cabang dan Kantor Kas**

<b>Kantor Cabang</b>	<b>Kantor Kas</b>
Kc. Malangbong	Bandrek
Kc. Limbangan	Cihurip
Kc. Kadungora	Peundeuy
Kc. Leles	Sucinaraja
Kc. Karangpawitan	Caringin
Kc. Cisurupan	Sanding
Kc. Singajaya	Banyuresmi
Kc. Pameungpeuk	Bungbulang
Kc. Cisewu	Samarang

### 3) Kinerja Keuangan

**Tabel 21. Kinerja Keuangan BPR Garut**

Tahun	ROE	ROI	CaR	CR	Tato	M/A
2018	18,50	581,88	29,76	91,58	69,31	10,16
2019	24,68	609,64	18,60	91,66	68,41	9,64
2020	17,60	450,51	23,25	87,54	64,34	11,69
2021	18,97	439,92	23,56	88,77	65,51	12,13
2022	18,60	433,51	22,06	90,02	67,57	12,67

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa nilai ROE BPR Garut ada paling rendah berada di angka 17,60 dan tertinggi pada tahun 2019 sebesar 24,68. Hal tersebut berarti bahwa BPR Garut mampu mengolah modal yang dimilikinya untuk mendapatkan keuntungan sehingga BPR Garut dapat membagikan dividen pada tahun tersebut.

#### **c. PT. BPR Intan Jabar**

Pada Tahun 1973 Kabupaten Garut mendirikan Lembaga Keuangan dengan nama Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK) Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat Nomor 446/A.III/SK/1973 tentang Pembentukan Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK) di Provinsi Jawa Barat. Pada tanggal 31 Juli 1998 PD. LPK di Kabupaten Garut berubah status menjadi PD. BPR LPK berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor KEP-467/KM.17/1998 Tentang Pemberian Izin Usaha sebagai Bank Perkreditan Rakyat kepada Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Lembaga Perkreditan Kecamatan Garut Kota.

Pada tahun 2010 dimulai proses Merger terhadap 7 (tujuh) PD. BPR LPK di Kabupaten Garut, ke 7 (tujuh) PD. BPR LPK di Kabupaten Garut tersebut yaitu:

- PD. BPR LPK Garut Kota

- PD. BPR LPK Sukawening
- PD. BPR LPK Bayongbong
- PD. BPR LPK Cikajang
- PD. BPR LPK Banjarwangi
- PD. BPR LPK Leuwigoong
- PD. BPR LPK Cibalong

Selanjutnya, pada tanggal 3 Oktober 2011 PD. BPR LPK di Kabupaten Garut mendapatkan izin dari Deputi Gubernur Bank Indonesia Nomor 13/7/KEP.DPG/2011 tentang Pemberian Izin Penggabungan Usaha/Merger terhadap 7 (tujuh) PD. BPR LPK menjadi PD. BPR LPK Garut Kota dan mulai beroperasi tanggal 27 Desember 2011.

Di latar belakang oleh Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Perubahan Badan Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger Di Kabupaten Garut, Kabupaten Subang, Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Tasikmalaya menjadi Perseroan Terbatas, maka pada tanggal 11 Desember 2014 telah didirikan suatu Perseroan Terbatas dengan nama PT. BPR Intan Jabar, sesuai dengan Akta Notaris Pendirian Perseroan Terbatas nomor 47 tanggal 11 Desember 2014 dan telah mendapat pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sesuai dengan Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-39238.40.10.2014 tanggal 11 Desember 2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perseroan Terbatas PT. BPR Intan Jabar dengan call name bank bij.

Transformasi perubahan bentuk badan hukum dan nama dari PD. BPR LPK Garut Kota menjadi PT. BPR Intan Jabar telah mendapatkan izin operasional dari Otoritas Jasa Keuangan pada tanggal 22 Mei 2015 berdasarkan Keputusan Kepala Regional 2 Jawa Barat Nomor Kep-21/KR.2/2015 tentang Pengalihan Izin Usaha Atas

Perubahan Badan Hukum PD. BPR LPK Garut Kota Kepada PT. BPR Intan Jabar dan Keputusan Kepala Regional 2 Jawa Barat Nomor Kep-22/KR.2/2015 tentang Penetapan Penggunaan Izin Usaha Atas Nama PD. BPR LPK Garut Kota Menjadi Izin Usaha Atas Nama PT. BPR Intan Jabar dan secara resmi mulai beroperasi pada Tanggal 5 Juni 2015.

#### 1) Visi & Misi

##### **Visi**

Menjadi BPR yang sehat, kuat dan terpercaya sebagai mitra strategis masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan.

##### **Misi**

- Bersama masyarakat meningkatkan taraf hidup dan perekonomian daerah
- Menjadikan PT. BPR Intan Jabar sebagai sumber Pendapatan Daerah

#### 2) Pelayanan

- Deposito

**Deposito** merupakan simpanan yang penarikannya hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu berdasarkan perjanjian nasabah penyimpan dengan BPR atau Deposito di PT. BPR INTAN JABR adalah merupakan simpanan dari nasabah pada BPR untuk jangka waktu tertentu yang dananya diperlakukan sebagai investasi secara produktif dalam bentuk pembiayaan kepada masyarakat, pengusaha dan perorangan. Penempatan dana masyarakat kedalam Deposito ini akan memperoleh prosentase bunga yang lebih besar dari simpanan tabungan sesuai aturan yang ditetapkan Manajemen BPR.

- Kredit

Terdapat dua jenis kredit, yaitu kredit modal kerja dan kredit konsumtif

- **Tabungan**

- **Tabungan Masyarakat**

- Tabungan Masyarakat merupakan simpanan yang diperuntukan pada segmentasi masyarakat umum, dimana setoran dan pengambilannya bisa dilakukan kapanpun dan mendapatkan bunga setiap bulannya.

- **Tabungan Pelajar**

- Tabungan Pelajar merupakan salah satu produk tabungan untuk segmentasi kalangan pelajar sebagai nasabah secara langsung maupun tidak langsung, dimana sekolah bisa menjadi koordinator untuk siswanya dalam mendapatkan pelayanan dari bank bij.

- **Tabungan Dinas/Instansi**

- Tabungan Dinas/Instansi merupakan produk tabungan yang diperuntukan Dinas/Instansi, perusahaan ataupun badan hukum lainnya dan sifatnya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat sekitar kantor cabang bank bij.

- **Tabungan Multiguna**

- Tabungan Multiguna merupakan tabungan berjangka atau rencana yang mana nasabah menyetorkan jumlahnya tetap tiap bulan, selama periode dan jumlah yang sudah ditetapkan.

**d. PT. LKM Garut**

PT LKM adalah lembaga keuangan mikro dengan bentuk hukum Perseroan Terbatas yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa-Barat Nomor 7 Tahun 2015, dan merupakan Badan Usaha Milik Bersama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Kabupaten Garut, dengan komposisi kepemilikan saham:

- 91% Pemerintah Kabupaten Garut (majority share holder)
- 9 % Pemerintah Provinsi Jawa Barat

PT. LKM Garut semula bernama PD.PK Garut berasal dari hasil konsolidasi tiga PD. PK di Kabupaten Garut yaitu:

- PD. PK Selaawi
- PD. PK Cisompet
- PD. PK Cikelet

Bentuk hukum PT. LKM ditetapkan pula dengan Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No AHU-2468075.AH.01.01 Tahun 2015, dan Izin Usaha yang dikeluarkan oleh Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan (OJK) melalui keputusan nomor KEP-23/KR.02/2018 tanggal 16 Januari 2018 tentang Pemberian Izin Usaha Kepada PT. Lembaga Keuangan Mikro Garut. Kini PT LKM Garut telah memiliki 8 (delapan) Kantor Cabang yang tersebar di 7 wilayah kecamatan di Kabupaten Garut, sementara Kantor Pusat PT LKM beralamat di Jalan Kiansantang nomor 106 Garut.

#### 1) Visi dan Misi

##### **Visi**

Menjadi LKM Terbaik: Memiliki kinerja terbaik diantara LKM sekelasnya, Menjadi model bagi pengembangan LKM di Jawa Barat.

##### **Misi**

- Menjadikan LKM Garut identik dengan reputasi layanan keuangan mikro yang baik dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi daerah dan peningkatan pendapatan khususnya bagi masyarakat pedesaan.
- Menjadikan LKM Garut sebagai sumber keuntungan dan memberikan kontribusi yang memuaskan terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Garut dan Provinsi Jawa Barat.

2) Kinerja Keuangan

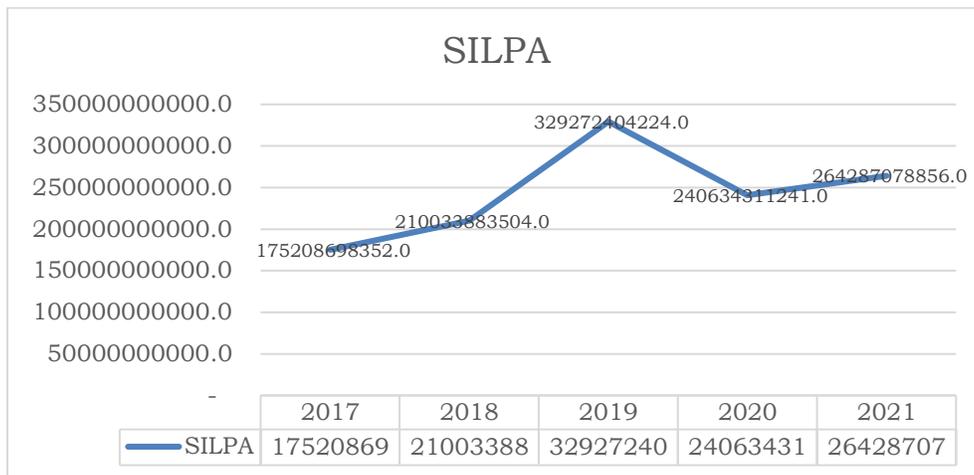
**Tabel 22. Kinerja Keuangan PT. LKM**

Tahun	ROE	ROI	CaR	CR	Tato	M/A
2018	7,20%	50%	11,33%	122,59%	28,79%	17,19%
2019	7,65%	51%	10,38%	121,88%	27,76%	16,68%
2020	3,36%	26%	12,84%	124,78%	26,58%	19,22%
2021	3,35%	23%	15,49%	125,02%	25,69%	19,36%
2022	3,15%	24%	11,84%	122,08%	24,27%	17,54%

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa nilai ROE PT. LKM paling rendah berada di angkas 3,15 dan tertinggi pada tahun 2019 sebesar 7,65. Hal tersebut berarti bahwa PT. LKM Garut mampu mengolah modal yang dimilikinya untuk mendapatkan keuntungan sehingga PT. LKM dapat membagikan dividen pada tahun tersebut.

**4. Kontribusi BUMD terhadap PAD Kabupaten Garut**

Sisa Lebih Perhitungan Anggaran yang selanjutnya disingkat SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran. SiLPA pada dasarnya merupakan sisa anggaran tahun lalu yang dapat dibawa dan digunakan kembali pada tahun berikutnya.



Gambar 5. SILPA Kabupaten Garut Tahun 2017-2021

Jika melihat gambar di atas, dapat diketahui bahwa setiap tahunnya Pemerintah Kabupaten Garut memiliki SILPA yang cukup fluktuatif. Rata-rata SILPA dalam 5 tahun terakhir adalah Rp. 243.887.275.235. SILPA merupakan indikasi bahwa proses perencanaan dan penganggaran tidak berjalan secara efektif dan efisien.

**Tabel 23. Penyertaan Modal Kab. Garut Terhadap BUMD**

<b>Tahun</b>	<b>PT. LKM Garut</b>	<b>PT. BPR Intan Jabar</b>	<b>Perumda BPR Garut</b>	<b>PDAM Tirta Intan</b>
<b>2014</b>	4.020.325.208	5.569.955.000*	19.935.626.540*	20.448.180.560*
<b>2015</b>	2.500.000.000	-	5.000.000.000	5.000.000.000
<b>2016</b>	2.000.000.000	1.500.000.000	-	5.000.000.000
<b>2017</b>	479.674.792	-	-	3.000.000.000
<b>2018</b>	500.000.000	2.000.000.000	500.000.000	3.000.000.000
<b>2019</b>	1.000.000.000	-	3.000.000.000	3.000.000.000
<b>2020</b>	1.500.000.000	2.500.000.000	3.000.000.000	5.000.000.000
<b>2021</b>	1.650.000.000	1.500.000.000	3.000.000.000	2.579.000.000
<b>2022</b>	-	-	3.000.000.000	5.000.000.000
<b>2023</b>	-	6.000.000.000	3.000.000.000	4.500.000.000
<b>Total</b>	13.650.000.000	19.069.955.000	40.435.626.540	56.527.180.560

Sumber: Data diolah (\* = jumlah s.d tahun ke n)

Kabupaten Garut sampai saat ini memiliki empat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), diantaranya adalah PT. LKM Garut, PT. BPR Intan Jabar, Perumda BPR Garut, dan PDAM Tirta Intan. Pada tabel 23 dapat dilihat bahwa jumlah penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemda Garut untuk PT LKM sebesar Rp. 13.650.000.000; untuk PT BPR Intan Jabar sebesar Rp.19.069.955.000; untuk Perumda BPR Garut sebesar Rp. 40.435.626.540; dan untuk PDAM sebesar 56.527.180.560. Jumlah penyertaan modal yang dilakukan adalah Rp. 129.682.762.100

**Tabel 24. Kinerja Dividen BUMD Kab. Garut**

<b>Tahun</b>	<b>PT. LKM Garut</b>	<b>PT. BPR Intan Jabar</b>	<b>Perumda BPR Garut</b>	<b>PDAM Tirta Intan</b>
<b>2019</b>	261.234.283	968.113.000	3.350.692.000	0
<b>2020</b>	140.070.586	418.440.000	3.221.633.000	0
<b>2021</b>	167.092.426	0	3.812.822.000	0
<b>2022</b>	142.147.377	0	4.135.483.000	0
<b>2023</b>	0	0	4.663.408.000	135.000.000

Sumber: data diolah

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa dalam lima tahun terakhir, Perumda BPR Garut selalu membagikan dividen kepada Pemerintah Daerah Kab. Garut setiap tahunnya. Pada tahun 2023 PDAM Tirta Intan membagikan dividen sebesar Rp. 135.000.000.

**Tabel 25. Kontribusi Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan terhadap PAD**

<b>Tahun</b>	<b>PAD</b>	<b>Dividen</b>	<b>Persentase</b>
2019	486.565	4.580	0,94%
2020	474.636	3.780	0,80%
2021	560.783	3.979	0,71%
2022	486.038	4.277	0,88%
2023	535.681	4.798	0,90%

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui pada periode 2019-2023, kontribusi BUMD terhadap PAD paling tinggi hanya sebesar 0,94 yaitu pada tahun 2019. Terdapat penurunan kontribusi pada tahun 2020 dan 2021 yang disebabkan oleh adanya pandemi Covid-19. BUMD sedang berjuang untuk memperbaiki kinerjanya pasca pandemi Covid-19 hal tersebut dapat dilihat persentase kontribusi BUMD tahun 2022 dan 2023 mengalami peningkatan. Meskipun demikian, persentase kontribusi BUMD masih di bawah 1% setiap tahunnya, hal ini berarti bahwa BUMD belum dapat berkontribusi secara maksimal untuk meningkatkan pendapatan daerah Kabupaten Garut. Oleh karena itu memang dirasa perlu untuk melakukan pengaturan terhadap masing-masing BUMD dengan tujuan untuk optimalisasi peran BUMD tersebut.

### **BAB III**

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

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

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah, yang akan dibentuk. Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah:

#### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Alenia ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

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

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 yang mengamanatkan bahwa: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif

kepada daerah untuk menetapkan 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.

Selanjutnya disebutkan dalam Bab XIV mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial dalam Pasal 33 mengamanatkan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi, dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

**B. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 43) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Kabupaten Purwakarta dan Kabupaten Subang dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2851);**

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Barat ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Barat. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Garut merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Barat sesuai dengan Pasal 1 angka 13.

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

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 dan 6 disebutkan bahwa: Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 236 menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda. Perda tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Perda tersebut memuat materi muatan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, materi muatan Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 304 menyebutkan Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal Daerah dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, dalam hal APBD diperkirakan surplus, maka dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Pengeluaran pembiayaan tersebut dapat digunakan untuk pembiayaan:

- a. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo;
- b. Penyertaan modal daerah;
- c. Pembentukan dana cadangan; dan/atau
- d. Pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan di dalam Pasal 332 ayat (1) membahas mengenai sumber modal BUMD yang terdiri atas:

- a. Penyertaan modal daerah;
- b. Pinjaman;
- c. Hibah; dan
- d. Sumber modal lainnya.

Lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 333 menyebutkan bahwa penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah. Barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Penyusunan perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda. Pembentukan perda tersebut dilakukan secara efektif dan efisien. Untuk itu berdasarkan dasar yang telah disebutkan diatas, perlulah dibuat dan ditetapkannya Peraturan Daerah Kabupaten Garut mengenai Badan Usaha Milik Daerah.

**D. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Barat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6866);**

Kedudukan Provinsi Jawa Barat sebagai sebuah daerah otonom selama ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat. Desain pengaturan Provinsi Jawa Barat berdasarkan Undang-Undang tersebut masih menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah sebagai acuan, yang pada dasarnya tidak relevan lagi dengan dinamika dan perubahan hukum di masyarakat. Berkaitan dengan itu, Undang-Undang ini dibentuk untuk mengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat. Undang-Undang ini memuat penyempurnaan dasar hukum, cakupan wilayah, penegasan karakteristik serta sinkronisasi ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Garut merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Barat sesuai dengan Pasal 3 huruf e.

**E. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);**

Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dengan dasar pertimbangan bahwa BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyak Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan disisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya. Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi.

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.

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.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada: perusahaan umum Daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal; dan perusahaan perseroan Daerah, berkedudukan sebagai pemegang saham. Kepala Daerah selaku pemilik modal pada perusahaan umum Daerah atau pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Kewenangan mengambil keputusan dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan kewenangan dimaksud antara lain: perubahan anggaran dasar; pengalihan aset tetap; kerja sama; investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal; penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham; pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi; penghasilan Dewan Pengawas, Komisaris, dan Direksi; penetapan besaran penggunaan laba; pengesahan laporan tahunan; penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih. Pelaksana kewenangan dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Besaran insentif pelaksana kewenangan ditetapkan berdasarkan: target kinerja BUMD; klasifikasi hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan laporan keuangan BUMD.

Selanjutnya disebutkan juga mengenai penyertaan modal, diantaranya dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 25 sebagai berikut: Penyertaan modal

Daerah dilakukan untuk: pendirian BUMD; penambahan modal BUMD; dan pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Perda.

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Modal disetor pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk: pengembangan usaha; penguatan struktur permodalan; dan penugasan Pemerintah Daerah. Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

Pengurangan modal Daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham di bawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) Daerah. Dalam menjaga kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen), Pemerintah Daerah harus memperhatikan pengaturan modal dasar dan modal disetor pada anggaran dasar. Pengurangan kepemilikan saham dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi. Pengurangan kepemilikan saham karena divestasi dan/atau dilusi pada BUMD diprioritaskan untuk diambil alih oleh Daerah lain dan/atau BUMD lainnya. Penambahan modal Daerah dan pengurangan

modal Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan Daerah.

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

**F. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);**

Peraturan Pemerintah ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 (tiga) pilar tata Pengelolaan Keuangan Daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Peraturan Pemerintah ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Proses perencanaan dan penganggaran dalam Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan Kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada Kinerja terukur dari aktivitas dan Program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah Pemerintah Daerah dalam melakukan pengukuran Kinerja dalam pencapaian tujuan dan Sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini

adalah proses untuk mengklari-fikasikan anggaran berdasarkan Kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah dikelompokkan dalam Kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran Kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

Peraturan Pemerintah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang penjabaran APBD. Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh Kepala Daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator Kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) yang akan dicapai. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa penganggaran pendekatan Kinerja lebih fokus pada Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dari Kegiatan. Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur Kinerja dalam setiap dokumen

penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis Kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan Kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator Kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir. Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk Pemerintah Daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntansi akrual.

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban Keuangan Daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh Pemerintah Daerah yaitu, neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Selanjutnya, berdasarkan prinsip, asas, dan landasan umum penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, Pemerintah Daerah 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.

Di dalam Pasal 70 Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal daerah, pembentukan dana cadangan, pemberian pinjaman daerah, dan/atau pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 78 menyebutkan bahwa:

- (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara.
- (2) Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.
- (4) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 79

- (1) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut

tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.

- (2) Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**G. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 700);**

Keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2018 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), membuat semua BUMD harus mematuhi. Di bawah PP tersebut, terdapat Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 37 Tahun 2018, tentang pengangkatan dan pemberhentian anggota dewan pengawas atau anggota komisaris dan anggota direksi BUMD. Permendagri 37 mengatur tata cara proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris harus dilakukan melalui seleksi. Tahapan proses seleksi dijelaskan pada pasal 4 ayat 2

Pasal 4

- (1) Proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilakukan melalui seleksi.
- (2) Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit melalui tahapan:
  - a. seleksi administrasi;
  - b. UKK; dan
  - c. wawancara akhir

Selain itu, dalam pasal 6 aturan ini juga dijelaskan persyaratan untuk bisa menjadi Dewan Pengawas atau anggota Komisaris. Aturan ini membagi dua jenis BUMD menjadi Perumda dan Perseroda. Proses pengangkatan Direksi pada kedua jenis tersebut juga diatur mulai dari pasal 32.

#### **H. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 155);**

BUMD didirikan bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya untuk memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu, penting bagi BUMD untuk menyusun Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerjasama, Pelaporan dan Evaluasi BUMD. Manfaat disusunnya Rencana Bisnis dijelaskan pada Pasal 5 ayat (1)

Pasal 5 ayat (1)

(1) Rencana Bisnis disusun untuk:

- a. Menunjukkan gambaran mengenai bisnis kepada para pemangku kepentingan;
- b. Memberikan pedoman bagi pihak manajemen BUMD dalam mengelola BUMD;
- c. Menentukan strategi bisnis;
- d. Mengarahkan pengurus BUMD fokus pada tujuan BUMD;
- e. Membantu menghadapi persaingan usaha; dan
- f. Menarik investor dan kreditur

Dalam aturan ini BUMD juga diharuskan untuk membuat rencana kerja dan anggaran. Dengan adanya rencana kerja yang terstruktur dengan baik maka pengendalian dan tujuan yang akan dicapai dalam suatu organisasi atau perusahaan dapat berjalan dengan baik. yang tidak pernah berakhir, apabila rencana telah ditetapkan, maka dokumen mengenai

perencanaan yang terkait harus diimplementasikan. Adanya peraturan ini masing-masing BUMD diharapkan memiliki akuntabilitas dan kredibilitas yang tinggi, sehingga dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap PAD serta masyarakat di Kabupaten Garut.

**I. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);**

Daerah harus mengikuti Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahun, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disinkronkan dan dikelola secara sistematis. Untuk melakukan pengelolaan keuangan yang kredibel, transparan dan akuntabel serta dapat dipertanggung jawabkan, perlu adanya pengelolaan keuangan yang transparan dalam satu sistem antara Pemda, Provinsi dan Pusat dengan harapan dapat terjadi konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran dan juga efisiensi serta efektifitas waktu.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020 tentang pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah mengatur hal-hal, antara lain Pengelola keuangan daerah, APBD, Penyusunan rancangan APBD, Penetapan APBD, Pelaksanaan dan penatausahaan, Perubahan APBD, Akuntansi dan pelaporan, Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Kekayaan dan utang daerah, BLUD, Penyelesaian kerugian daerah, Informasi keuangan daerah, Pembinaan dan pengawasan. Tiga belas poin yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2020, perlu untuk dipahami dengan baik oleh setiap Perangkat Daerah.

**J. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2016 Nomor 9) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 9 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua**

**Atas Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2023 Nomor 9);**

Struktur organisasi adalah sistem yang digunakan untuk mendefinisikan hierarki dalam sebuah organisasi dengan tujuan menetapkan cara sebuah organisasi dapat beroperasi, dan membantu organisasi tersebut dalam mencapai tujuan yang ditetapkan di masa depan. Seperti bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikomunikasikan secara formal. dalam peraturan tersebut, dijelaskan seluruh susunan perangkat daerah yang ada di Kabupaten Garut. Salah satu unsur yang berwenang untuk mengurus BUMD adalah Bagian Perekonomian. Kepala Bagian Perekonomian mempunyai tugas melaksanakan pengoordinasian perumusan kebijakan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pembinaan BUMD dan BLUD, pengendalian dan distribusi perekonomian, dan perencanaan dan pengawasan ekonomi mikro.

**K. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2009 Tentang PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat Dan Banten, Tbk (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2009 nomor 10);**

Dalam rangka mengikuti perkembangan perekonomian dan perbankan, maka berdasarkan Perda Nomor 22/1998 dan akta pendirian nomor 4 tanggal 8 April 1999 berikut akta perbaikan nomor 8 tanggal 15 April 1999 yang telah disahkan oleh Menteri Kehakiman Republik Indonesia tanggal 16 April 1999, bentuk hukum Bank Jabar diubah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT). Untuk memenuhi permintaan masyarakat akan terselenggaranya jasa layanan perbankan yang berlandaskan syariah, maka sesuai dengan izin Bank Indonesia Nomor 2/18/DpG/DPIP tanggal 12 April 2000, terhitung sejak tanggal 15 April 2000, Bank Jabar menjadi BPD pertama di Indonesia yang menjalankan sistem perbankan ganda dengan

memberikan layanan perbankan secara konvensional dan syariah. Untuk memenuhi permintaan masyarakat akan terselenggaranya jasa layanan perbankan yang berlandaskan syariah, maka sesuai dengan izin Bank Indonesia Nomor 2/18/DpG/DPIP tanggal 12 April 2000, terhitung sejak tanggal 15 April 2000, Bank Jabar menjadi BPD pertama di Indonesia yang menjalankan sistem perbankan ganda dengan memberikan layanan perbankan secara konvensional dan syariah. Dalam hal ini, Kabupaten Garut menjadi salah satu daerah yang melakukan penyertaan modal kepada Bank BJB ini.

**L. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger di Kabupaten Garut, Kabupaten Subang, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Tasikmalaya Menjadi Perseroan Terbatas (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2013 Nomor 10);**

Di latar belakang oleh Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Perubahan Badan Hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Hasil Merger Di Kabupaten Garut, Kabupaten Subang, Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Tasikmalaya menjadi Perseroan Terbatas, maka pada tanggal 11 Desember 2014 telah didirikan suatu Perseroan Terbatas dengan nama PT. BPR Intan Jabar, sesuai dengan Akta Notaris Pendirian Perseroan Terbatas nomor 47 tanggal 11 Desember 2014 dan telah mendapat pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sesuai dengan Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-39238.40.10.2014 tanggal 11 Desember 2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perseroan Terbatas PT. BPR Intan Jabar dengan call name bank bij. Dalam hal ini, Kabupaten Garut menjadi salah satu daerah yang melakukan penyertaan modal kepada Bank Intan Jabar ini.

**M. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan Hasil Konsolidasi atau Merger Menjadi Perseroan Terbatas Lembaga Keuangan Mikro (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2015 Nomor 186);**

PT LKM adalah lembaga keuangan mikro dengan bentuk hukum Perseroan Terbatas yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa-Barat Nomor 7 Tahun 2015, dan merupakan Badan Usaha Milik Bersama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Kabupaten Garut, dengan komposisi kepemilikan saham:

- 91% Pemerintah Kabupaten Garut (majority share holder)
- 9 % Pemerintah Provinsi Jawa Barat

**N. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 7 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Garut (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2018 Nomor 7);**

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat BPR Garut atau yang lebih populer disebut “Bank Garut” adalah salah satu badan usaha milik Pemerintah Kabupaten Garut (BUMD) yang dibentuk dari hasil gabungan usaha (konsolidasi) dari 9 (sembilan) PD. BPR yang semula bersifat otonom dan berlokasi di 9 kecamatan, yaitu PD. BPR Limbangan, PD. BPR Cisewu, PD. BPR Cisurupan, PD. BPR Kadungora, PD. BPR Karangpawitan, PD. BPR Malangbong, PD. BPR Leles, PD. BPR Pameungpeuk, PD. BPR Singajaya.

**O. Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Intan (Lembaran Daerah Kabupaten Garut Tahun 2018 Nomor 8).**

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan yang mandiri serta mengingat perkembangan masyarakat yang semakin meningkat disertai dengan adanya rehabilitasi jaringan pipa transmisi dan distribusi maka ditetapkanlah Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Garut melalui Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 1976, tanggal 31 Desember 1976. Dalam perkembangannya PDAM Kabupaten Garut mengalami beberapa perubahan nama dan bentuk hukum:

- Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2001 tentang Pembentukan dan Struktur Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum “Tirta Dharma” Kabupaten Garut.
- Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Intan Kabupaten Garut
- Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Intan Kabupaten Garut.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

## **A. Landasan Filosofis**

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Untuk menjalankan otonomi maka Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan instrumen yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu, secara substansi penyusunan dan penetapan kebijakan di daerah hendaknya Pemerintah Daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Secara filosofis, pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Garut pada BUMD merupakan penunjang pelaksanaan pembangunan dibidang kesejahteraan sosial dan merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945. Sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 secara jelas dinyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi bangsa, karenanya setiap Warga Negara Indonesia berhak untuk memperoleh keadilan sosial yang sebaik-baiknya. Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial maka urusan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan

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

Alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional dan pembangunan daerah, termasuk juga dalam hal Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agar tujuan bangsa Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Alinea ke IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini dapat dicapai, maka pemerintah daerah sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu diperlukan adanya kepastian hukum dalam bentuk peraturan. Gagasan tentang kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam UUD 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, Pemerintah Daerah salah satunya perlu meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta menambah dan memupuk sumber-sumber pendapatan asli daerah. Untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta pemupukan sumber-sumber pendapatan daerah, diperlukan usaha nyata Pemerintah Daerah untuk mendorong peningkatan pergerakan perekonomian dan produktivitas sektor riil/perusahaan dengan melakukan penyertaan modal Pemerintah Daerah pada BUMD.

Maksud dan tujuan daripada itu, yaitu untuk membantu dan mendorong pertumbuhan ekonomi kerakyatan dan pembangunan daerah di segala bidang serta sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam memberikan regulasi mengenai Badan Usaha Milik Daerah.

## **B. Landasan Sosiologis**

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau

pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah, sedangkan

fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar pertimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.

Secara sosiologis, Pengaturan Pemerintah Kabupaten Garut terhadap BUMD Garut dalam rangka bentuk tanggung jawab pemerintah daerah terhadap masyarakat dalam hal mewujudkan kegiatan ekonomi yang menguntungkan bagi kesejahteraan masyarakat, dan harus diselenggarakan dengan baik untuk menopang fungsi-fungsi tersebut. Selain itu, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Garut dalam rangka memperkuat struktur permodalan untuk meningkatkan kapasitas usaha, meningkatkan pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat serta upaya peningkatan pendapatan asli daerah melalui perusahaan daerah.

Dengan memperhatikan perkembangan kondisi dan kebijakan Pemerintah Daerah dalam bidang investasi, dan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan investasi Pemerintah, diperlukan sebuah terobosan kebijakan menyangkut upaya mengubah mindset atau paradigma berfikir. Hal ini sekaligus menggambarkan regulasi yang ada belum mampu memberikan dukungan secara optimal kegiatan penyertaan modal Pemerintah Daerah. Oleh karena itu diperlukan sebuah regulasi kebijakan yang mengatur secara sistematis dan komprehensif mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada perusahaan daerah. Adapun titik berat ruang lingkup investasi pemerintah daerah meliputi dari sisi pelaku maupun instrumen dengan pengendalian risiko yang terukur serta *fiduciary duties* yang jelas, sehingga manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan manfaat lainnya dapat tercapai secara optimal.

Pengaturan Pemerintah Daerah Kabupaten Garut pada BUMD Garut merupakan wujud upaya Pemerintah Daerah untuk mengakomodir agar BUMD dapat bersaing dan berkembang sesuai dengan perkembangan ekonomi nasional sekaligus dapat meningkatkan pendapatan asli daerah

dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang berdaya guna dan berhasil guna secara nyata, dinamis, dan bertanggungjawab. Selain itu, pengaturan pada BUMD juga diwujudkan dalam rangka tercapainya tujuan BUMD yang berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat.

Adapun tujuan Pengaturan BUMD oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Garut meliputi:

1. Meningkatkan kemampuan BUMD dalam rangka mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah, pemerataan pembangunan Daerah dan menambah Pendapatan Asli Daerah.
2. Meningkatkan daya saing BUMD guna mengantisipasi perkembangan ekonomi regional, nasional, maupun global.
3. Mendukung upaya perluasan wilayah usaha dan pengembangan produk BUMD.

### **C. Landasan Yuridis**

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Kabupaten Garut. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN**

**A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Adapun pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Garut.

Penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud di atas diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah dengan berlandaskan bahwa Badan Usaha Milik Daerah dituntut agar dapat bersaing dan berkembang sesuai dengan perkembangan ekonomi nasional sekaligus dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang berdaya guna dan berhasil guna secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Lebih lanjut, juga guna dalam rangka tercapainya tujuan Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, perlu menunjang permodalan Badan Usaha Milik Daerah dengan memberikan penyertaan modal.

Pengaturan Peraturan Daerah ini bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Daerah, meningkatkan pendapatan Daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

## B. Ruang Lingkup Materi Muatan

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

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

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda. Sri Sumantri juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua

materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:

- a. Ketentuan umum;
- b. Materi pokok yang diatur;
- c. Ketentuan pidana (jika diperlukan);
- d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan
- e. Ketentuan penutup.

Pengelompokkan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, maka materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain. Pengelompokkan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Urutan pengelompokkan adalah sebagai berikut:

- a. Bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
- b. Bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
- c. Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.

Pedoman 98 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat

dipisahkan. Pedoman 109 Teknik Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Lingkup materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif-normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Pembahasan pada ruang lingkup terdiri dari tiga bagian, yaitu ruang lingkup wilayah, ruang lingkup pembahasan, dan ruang lingkup substansi. Ruang lingkup wilayah mencakup batas wilayah studi yang berupa batas administratif. Sedangkan ruang lingkup pembahasan merupakan batasan pembahasan studi, dan lingkup substansi merupakan batasan pembahasan substansi yang digunakan dalam studi penelitian. Lingkup substansi yang digunakan dalam penelitian nantinya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai kerangka pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

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

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Maksud dan Tujuan
3. Kebijakan BUMD
4. Pendirian BUMD
5. Modal BUMD
6. Organ BUMD
7. Pegawai BUMD
8. Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, dan Komite Lainnya
9. Rencana Bisnis dan RKA BUMD
10. Operasional BUMD
11. Pelaporan
12. Penggunaan Laba BUMD
13. Anak Perusahaan BUMD
14. Penugasan Pemerintah Daerah Kepada BUMD
15. Evaluasi BUMD
16. Restrukturisasi
17. Perubahan Bentuk Hukum BUMD
18. Privatisasi
19. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pembubaran BUMD

20. Kepailitan BUMD
21. Pembinaan dan Pengawasan BUMD
22. Asosiasi BUMD
23. Ketentuan Lain-lain
24. Ketentuan Peralihan
25. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **A. Kesimpulan**

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah.

Berdasarkan permasalahan yang ada serta hasil analisis data dan pembahasan hasil analisis, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah merupakan hal yang penting untuk mendukung pengelolaan keuangan daerah serta sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu untuk dibuat peraturan daerah. Kesimpulan penting yang dapat diambil, antara lain sebagai berikut:

1. Strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari penyertaan modal pada badan usaha milik daerah di Kabupaten Garut adalah dengan cara mengkaji dan menganalisis:
  - a. Kemandirian Keuangan Daerah (KKD);
  - b. Efektivitas Keuangan Daerah (EKD);
  - c. Ketergantungan Keuangan Daerah;
  - d. Arus Kas Bebas (*Free Cash Flow*); dan
  - e. Kebutuhan modal disetor pada BUMD.
2. Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Garu didasarkan pada kebijakan yuridis sebagai amanat dari Pasal 304 dan Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-

Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Pasal 78 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah.

3. Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah 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.
4. Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah antara lain mengenai aturan-aturan baru pada BUMD Garut.

## **B. Penutup**

Untuk mendukung realisasi rencana pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Garut mengenai Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Garut. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Garut tentang Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Garut yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini perlu segera dibuat. Khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid.S.Attamimi, 1990, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Doktor UI, Jakarta
- Abdulkadir Muhammad, 2010, Hukum Perusahaan Indonesia, PT Chitra Aditya, Bandung
- Adi Sulistiono, 2009, Hukum Ekonomi Sebagai Panglima, Masmadia Buana Pustaka, Sidoarjo
- Ahmad, 2008, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta
- Anggi Rahajeng, 2016, Perencanaan Penganggaran Keuangan Daerah, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Bagir Manan, 1999, Dasar dan Dimensi Politik Otonom, Makalah, Bandung
- Barbara Vis, 2010, Politics of Risk-taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Basuki, 2008, Pengelolaan Keuangan Daerah, Yogyakarta
- David Kairupan, 2013, Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia, Kencana, Jakarta
- David Stott dan Alexandra Felix, 1997, Principles of Administrative Law, Cavendish Publishing Limited, London
- Dede Rosyada Dkk, 2000, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta
- Devas, Nick, Etc, 1989, dalam Masri Maris, Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, UII-Press, Yogyakarta
- Dhimas Tetuko, 2016, Kajian Yuridis Bentuk Badan Usaha Milik Daerah di Bidang Perbankan, Privat Law Vol IV
- D.J. Mamesah, 1995, Sistem Keuangan Daerah, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Edi Suharto, 2005, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Refia Aditama, Bandung

- Fitri ErnaMuslikah, 2015, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok, Universitas Indonesia, Depok
- Gede Pantje Astawa & Suprin Na'ā, 2008, Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia, Penerbit Alumni Bandung
- H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, Pengantar Hukum Perusahaan, Prenada Media Group, Jakarta
- Henry Maddick dikutip oleh Juanda, 2007, Hukum dan Pemerintahan Daerah, Alumni, Bandung
- Ida Bagus Rachmadi Supancana, 2006, Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Ibnu Tricahyo, 2005, Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta
- Indrawati, 2017, Masukan Terhadap RUU Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, Jakarta
- Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Banyumedia, Malang
- Joko Widodo, 2001, Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, PT. Insan Cendikia, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta
- Juli Panglima Saragih, 2003, Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Kasmir dan Jakfar, 2010, Studi Kelayakam Bisnis, Kencana, Jakarta
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2011, Deskripsi dan Analisis APBD 2011, Jakarta, Dirjen Perimbangan Keuangan
- Kementerian Keuangan, 2018, Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta

- M.R.Khairul Muluk, 2007, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah, Banyumedia Publishing, Malang
- Maria Farida Indrati, 2007, Ilmu Perundang-undangan; Jenis; Fungsi; dan Materi Muatan, Jakarta, Kanisius
- Maria Sumardjono, 1989, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada
- Mardiasmo, 2004, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, ANDI, Yogyakarta
- Mufrajad Kuncoro, 2014, Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah, Erlangga, Jakarta
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2009, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Yogyakarta
- N. Rosyidah Rahmawati, 2004, Hukum Penanaman Modal di Indonesia dalam Menghadapi Era Global, Banyumedia, Malang
- Pandji Anoraga, 1995, Perusahaan Multi Nasional Penanaman Modal Asing, Dunia Pustaka, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Robinson Tarigan, 2005, Ekonomi Regional Teori dan Aplikasi, Aksara
- Salim H.S. dan Budi Sutrisno, 2008, Hukum Investasi di Indonesia, Rajawali Press, Jakarta
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sudikno Mertokusumo, 2005, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar, Yogyakarta, Liberty
- Sumarto Hetifa Sj., 2003, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Yayasan Obor Indonesia, Bandung
- Wahab Abdul Solichin, 2004, Kebijakanaksanaan dari Formulasi Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta

- Wahyu Maizal, 2014, Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur, Universitas Hasanuddin
- Waluyo, 2007, Manajemen Publik, CV Mandar Maju, Bandung
- Wihana Jaya Kirana, 1999, Analisis Potensi Keuangan Daerah, PPPEB UGM, Yogyakarta
- Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat Legal Drafting Lembaga Administrasi Negara (LAN), PUSDIKLAT LAN, Jakarta
- Zairin Harahap, 2001, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta