

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG  
PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH  
KEPADA  
BADAN USAHA MILIK DAERAH  
KABUPATEN SUKOHARJO**

**BAB I  
PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Tantangan daerah pada bidang ekonomi saat ini semakin besar terutama tantangan pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai lembaga bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi Daerah. Keberadaan BUMD diyakini dapat memberikan *multiplier effect* yang sangat besar bagi perekonomian masyarakat. Dengan adanya pendirian BUMD, hal itu akan membuka lapangan kerja baru, menggerakkan sektor-sektor ekonomi produktif, serta menjadi stimulan bagi pertumbuhan ekonomi di daerah.

Keberadaan BUMD diperkuat secara normatif dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menyatakan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

BUMD dapat menjadi pendorong *down effect* ekonomi secara menyeluruh, maka secara langsung akan menambah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan menjadi salah satu penggerak ekonomi daerah. BUMD menggerakkan sektor-sektor ekonomi produktif, menyerap banyak tenaga kerja baik tenaga kerja langsung maupun tidak langsung, serta menggairahkan usaha skala kecil dan menengah. BUMD dalam sektor ekonomi produktif juga selaras dengan Penyertaan Modal secara langsung maupun tidak langsung, karena Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik negara, badan usaha swasta dan/atau koperasi sesuai dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2022 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Alasan-alasan pentingnya keberadaan BUMD sebagai perwujudan dari peran Pemerintah Daerah dalam pembangunan ekonomi daerah juga diyakini oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo. Meskipun dalam perkembangannya peran BUMD Kabupaten Sukoharjo dalam menyumbang pemasukan asli daerah masih belum memuaskan. Namun demikian, sebagaimana dimaknai secara normatif, keberadaan BUMD tetap dibutuhkan sebagai penggerak perekonomian daerah Kabupaten Sukoharjo. Guna menunjang kebutuhan BUMD di Kabupaten Sukoharjo didalam menjalankan peran pentingnya, maka BUMD membutuhkan permodalan. Kebutuhan tersebut digunakan dalam rangka seperti memenuhi modal dasar karena wajib memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan maupun pengembangan usaha. Salah satu sumber permodalan BUMD adalah melalui penyertaan modal pemerintah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo melakukan penyertaan modal pemerintah daerah yang berpedoman pada

Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2019. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019 menyatakan penyusunan dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan Tematik, Holistik, Integratif, dan Spasial, serta kebijakan anggaran belanja berdasarkan *money follows program* dengan cara memastikan hanya program yang benar-benar bermanfaat. Pedoman pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana pengeluaran pembiayaan untuk penyertaan modal daerah dapat dilakukan pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sesuai dalam Pasal 70 Ayat (1).

Penyertaan modal Pemerintah Daerah dalam Pasal 70 Ayat (2) bahwa Penyertaan modal Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sukoharjo mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Penyertaan modal kepada BUMD di Kabupaten Sukoharjo tentunya memperhatikan Misi Pemerintahan Kabupaten Sukoharjo salah satunya adalah memperkuat Kemandirian Ekonomi Daerah dengan menggerakkan Sektor Unggulan daerah, mewujudkan Ketahanan Pangan, mewujudkan Pelestarian Sumber Daya Alam, Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana, mewujudkan Penguatan Iklim Investasi, dan mewujudkan Akselerasi Pertumbuhan Ekonomi.

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Apa argumentasi pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo melakukan penyertaan modal pada BUMD?

2. Bagaimana pengaturan penyertaan modal pemerintah daerah Kabupaten Sukoharjo kepada BUMD yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan?

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

#### **1. Tujuan**

- a. Mengkaji alasan pemerintah Kabupaten Sukoharjo dalam melakukan penyertaan modal daerah pada BUMD.
- b. Mengkaji pengaturan penyertaan modal pemerintah daerah Kabupaten Sukoharjo kepada BUMD yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

#### **2. Kegunaan**

Penyusunan Naskah akademik dalam rangka penyusunan Ranperda Penyertaan Modal Daerah kepada BUMD Kabupaten Sukoharjo

### **D. Metode Pendekatan**

Pada penyusunan Ranperda Penyertaan Modal daerah ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan bahwa penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah:<sup>1</sup>

“penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.”

Metode pendekatan menggunakan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Menurut Peter Mahmud Marzuki,<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta, hlm. 6-7.

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta, hlm. 99.

terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat *asas lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Dalam penelitian ini pengertian sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal. Sinkronisasi yang akan dikaji adalah antara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta peraturan perundang-undangan di bawahnya yang terkait pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penyertaan Modal daerah pada Badan usaha Milik Daerah (BUMD) Kabupaten Sukoharjo.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN DAN PRAKTEK EMPIRIS**

Penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah penyertaan modal ini secara sistematis berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah khususnya pada lampiran II. Pada lampiran tersebut menyatakan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Selanjutnya dalam penyusunan naskah akademik memperhatikan sistematis sesuai atau mengacu kepada norma ketentuan yang ada.

#### **A. KAJIAN TEORITIS**

##### **1. Konsep Negara Hukum Pancasila Dalam Pembentukan Undang-Undang**

Konsepsi negara hukum yang hendak diwujudkan Indonesia adalah sistem hukum Pancasila,<sup>3</sup> yang pada dasarnya dipengaruhi oleh dua sistem hukum yang berkembang, yaitu perpaduan konsep *rechtsstaat* dalam konsep hukum Eropa Kontinental serta konsep hukum Anglo

---

<sup>3</sup> Mahfud M. D. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, hlm. 8.

Saxon *the rule of the law*. Penerapan dua sistem hukum ini disebabkan karena pesatnya dinamika sosial yang terjadi di masyarakat yang mengkehendaki penerapan hukum yang mencerminkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Disatu sisi konsep negara hukum *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh ahli hukum eropa kontinental seperti Immanuel Kant, Paul Laband, F.Julius Stahl, Fichte memiliki kelemahan. Oleh karena itu, dilakukan akulturasi dengan sistem hukum Anglo Saxon, dengan menyerap kelebihan yang dimiliki tanpa menghilangkan unsur-unsur yang baik didalam *rechtsstaat*.

Menurut Fredrick Julius Stahl, konsep negara hukum tersebut mencakup empat elemen penting, yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pembagian kekuasaan (*distribution of power*);
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
- d. Peradilan tata usaha Negara.

A.V Dicey dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon memberi ciri-ciri *the rule of law* sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; dan
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.

Menurut Prof. Mahfud M. D., “bahwa Indonesia mengambil konsep prismatic atau integratif dari konsepsi negara hukum, antara *rechtsstaat* dan *the rule of the law*. Prinsip kepastian hukum dalam *rechstaats* dipadankan dengan prinsip keadilan dalam *the rule of the law*, yang goal akhirnya bermuara kepada perlindungan hak asasi manusia” . Berdasarkan pandangan Prof. Mahfud M.D tersebut, bahwa sistem hukum Pancasila merupakan sistem hukum yang

khas yang mengambil segi-segi terbaik dari dua sistem hukum tersebut dan juga menghendaki penegakan keadilan substansial melalui aturan-aturan hukum formal yang menjamin terpenuhinya keadilan substansial tersebut.

Dalam rangka mewujudkan sistem hukum pancasila tersebut dalam penyelenggaraan kenegaraan, prinsip-prinsip pokok negara hukum perlu diterapkan sebagai pilar penyangga berdiri tegaknya negara hukum Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>4</sup> terdapat 13 (tiga belas) prinsip negara hukum Indonesia yang merupakan perpaduan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, yaitu:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- c. Asas Legalitas (*due process of law*);
- d. Adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar;
- e. Berfungsinya organ-organ yang independen dan saling mengendalikan;
- f. Prinsip peradilan bebas dan tidak memihak;
- g. Tersedianya upaya Peradilan Tata Usaha Negara;
- h. Tersedianya upaya peradilan tatanegara (*constitutional adjudication*);
- i. Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia;
- j. Bersifat demokrasi;
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*);
- l. Adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol sosial yang terbuka; dan
- m. Ketuhanan Yang Maha Esa.

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta. hlm. 302



Berdasarkan pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa dalam konsep negara hukum Indonesia memuat unsur yang sangat esensial yaitu dalam pemerintahan harus didasarkan pada Undang-undang. Konsep inilah yang dijadikan sebagai bintang pemandu (*leidstar*) dalam rangka penyelenggaraan kenegaraan untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*) yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan tugas. Selain itu salah satu urgensi rancangan peraturan daerah khususnya peraturan daerah tentang penyertaan modal pada badan usaha milik daerah merupakan salah satu subsistem untuk mewujudkan cita sistem hukum pancasila, yang memberikan fondasi hukum yang kuat bagi pemerintah daerah dalam melakukan investasi daerah atau penyertaan daerah sesuai dengan hukum.

## **2. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah**

Pengertian Otonomi Daerah sebagaimana dalam ketentuan 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 menyebutkan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang

seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Pada prinsipnya<sup>5</sup>, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

---

<sup>5</sup> Berlandaskan pada Asas Otonomi sebagai prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah (Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah).

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah.<sup>6</sup> Dalam konteks demokrasi, keberadaan *local government* menurut B. C. Smith dilihat dalam 2 kategori. *Pertama*, untuk membangun demokrasi di tingkat nasional. *Kedua*, memberikan keuntungan untuk demokrasi pada tingkat lokal atau daerah. Setiap tingkat selanjutnya di bagi ke dalam tiga hal yang saling berkaitan. Pada tingkat nasional hal-hal tersebut berkaitan dengan pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, dan stabilitas politik. Pada tingkat lokal atau daerah berkaitan dengan kesamaan, kemerdekaan, dan tanggungjawab.<sup>7</sup>

Soedjono Dirdjosisworo sebagaimana mengutip *Theory of Legislation* Jeremy Bentham, menekankan bahwa hukum harus bermanfaat. Bagir Manan menyatakan supaya dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).<sup>8</sup>

Dalam menghadirkan hukum yang berkualitas tersebut perlu dipahami politik hukum nasional yang mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang diisyaratkan Philippe

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie. 1998. *Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Balai Pustaka. Jakarta, hlm. 51.

<sup>7</sup> Pandangan B. C. Smith dalam Nikmatul Huda

<sup>8</sup> Bagir Manan. 1994. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*. Fakultas Hukum Universitas Andalas. Padang, hlm. 13-21.

Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya 'Law and Society in Transition: Toward Responsive Law', politik hukum nasional bertujuan menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.

### **3. Tinjauan tentang Pendapatan Daerah**

Menurut Abdul Halim<sup>9</sup>, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah. Pada 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 pada Bagian Kelima Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan Paragraf 1 Pendapatan Pasal 285 menyebutkan bahwa:

- (1). Sumber pendapatan Daerah terdiri atas: a. pendapatan asli Daerah meliputi: 1. pajak daerah; 2. retribusi daerah; 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah; b. pendapatan transfer; dan lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- (2). Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi: a. transfer Pemerintah Pusat

---

<sup>9</sup> Halim, Abdul. 2004. Akuntansi Keuangan Daerah. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.

terdiri atas: 1. dana perimbangan; 2. dana otonomi khusus; 3. dana keistimewaan; dan 4. dana Desa. b. transfer antar-Daerah terdiri atas: 1. pendapatan bagi hasil; dan 2. bantuan keuangan.

Konsep Penerimaan Asli Daerah Menurut Mardiasmo dalam bukunya pajak bumi dan bangunan, pendapatan asli daerah adalah “penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah yang sah.”<sup>10</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan Pendapatan Asli Daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sedangkan, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya menyebutkan sebagai Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

#### **4. Tinjauan tentang Investasi atau Penanaman Modal oleh Pemerintah Daerah**

Investasi berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia didefinisikan sebagai penanaman uang atau modal dalam suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan memperoleh keuntungan. Istilah penyertaan modal diterjemahkan menjadi bahasa Inggris, maka menurut Kamus Indonesia Inggris karangan John M. Echols dan Hasan Shadily, kata penyertaan diterjemahkan menjadi “*participation*”,<sup>11</sup> sedangkan kata modal diterjemahkan menjadi “*financial*

---

<sup>10</sup> Mardiasmo. 2004. *Pengantar Perpajakan*. Andi Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 173.

<sup>11</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily. 2003. *Kamus Indonesia Inggris*. PT Gramedia. Jakarta, hlm. 508.

*capital.*” Implikasinya, istilah penyertaan modal apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *capital participation* atau *equity participation*.

Investasi dalam pengertian sebagai penanaman modal dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut sebagai UUPM) yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 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.

Pasal 1 angka 2 UUPM Penanaman dalam negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri. Penanam modal dalam negeri adalah perseorangan warga negara Indonesia, badan usaha Indonesia, negara Republik Indonesia, atau Daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia.

Pengertian Penyertaan Modal adalah Modal merupakan efek yang paling umum ditawarkan dalam suatu penawaran umum, dan karenanya merupakan instrumen yang paling umum dikenal dan diperdagangkan di pasar modal (bursa). Saham merupakan komponen dan wujud dari penyertaan modal dalam suatu usaha berbentuk Perseroan Terbatas. Sehingga untuk pembahasan atas masalah saham pengaturan utamanya akan harus merujuk kepada UUPT. Dalam UUPT, pembuat undang-undang sama sekali tidak membuat perumusan mengenai apa itu saham. Namun

demikian, dengan melihat sifatnya maka saham itu dapat dirumuskan sebagai penyertaan.<sup>12</sup>

Saham dianggap sebagai penyertaan seseorang atau pihak tertentu di dalam modal Perseroan Terbatas karena saham merupakan komponen dari modal suatu Perseroan terbatas. Saham adalah penyertaan yaitu pemasukan modal dari pemegang saham ke dalam suatu badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas. Penjelasan atas pasal 27 ayat 1 UUPM yang menyebutkan bahwa “pada umumnya penyertaan saham adalah dalam bentuk uang. Namun demikian, tidak ditutup kemungkinan penyertaan saham dalam bentuk lain baik berupa benda berwujud atau benda tidak berwujud yang dapat dinilai dengan uang”. Berdasarkan pada ketentuan yang dimaksud dalam penjelasan pasal 27 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan saham adalah bukti penyertaan yang berupa penyertaan modal ke dalam suatu Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 juga dinyatakan bahwa tujuannya adalah untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga kelembagaan. Investasi permanen dapat berupa: Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan negara/daerah, badan internasional dan badan usaha lainnya yang bukan milik negara; Investasi permanen lainnya yang dimiliki oleh pemerintah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 terkait investasi jangka panjang menyebutkan bahwa investasi jangka panjang merupakan investasi yang diadakan

---

<sup>12</sup> Hamud M. Balfas. 2006. Hukum Pasar Modal Indonesia. Tatanusa. Jakarta, hlm. 91.

dengan maksud untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah alokasi APBD untuk PDAM dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi? Apabila yang dilakukan selama ini peruntukan alokasi APBD hanya untuk menutupi biaya operasional tentu hal ini tidak selaras dengan definisi investasi jangka panjang itu sendiri.

Definisi secara umum penyertaan modal yaitu suatu usaha untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan setoran modal ke perusahaan tersebut. Penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

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 adalah untuk meningkatkan: (i) sumber Pendapatan Asli Daerah; (ii) pertumbuhan ekonomi; (iii) pendapatan masyarakat; dan (iv) penyerapan tenaga kerja. Dalam rangka untuk dapat mencapai tujuan tersebut, maka penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan dengan berdasarkan atas prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang transparan dan akuntabilitas. Daerah dalam melakukan penyertaan modal wajib memperhatikan ketentuan dalam UU Pemda



terutama pasal 286 (3) bahwa Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3 dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 4 ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaruh Investasi dengan Pendapatan Daerah, yaitu Investasi adalah kata kunci penentu laju pertumbuhan ekonomi, karena disamping akan mendorong kenaikan output secara signifikan, juga secara otomatis akan meningkatkan permintaan input, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat sebagai konsekuensi dari meningkatnya pendapatan yang diterima masyarakat.<sup>13</sup> Sukirno, mengungkapkan bahwa kegiatan investasi memungkinkan suatu masyarakat terus menerus meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional dan meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat. Peranan ini bersumber dari tiga fungsi penting dari kegiatan investasi, yakni: (i) investasi merupakan salah satu komponen dari pengeluaran agregat, sehingga kenaikan investasi akan meningkatkan permintaan agregat, pendapatan nasional serta kesempatan kerja; (ii) penambahan barang modal sebagai akibat investasi akan menambah kapasitas produksi; dan (iii) investasi selalu diikuti oleh perkembangan teknologi.

#### **5. Tinjauan Penafsiran Pengaturan Penyertaan Modal Daerah dan APBD Surplus**

Pada UU Pemda Pasal 305 (1) Dalam hal APBD diperkirakan surplus, APBD dapat digunakan untuk

---

<sup>13</sup> Makmun dan Akhmad Yasin. "Pengaruh Investasi dan Tenaga Kerja Terhadap PDB Sektor Pertanian." *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 7, No. 3, 2003: 57-83.

pengeluaran pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Kemudian pada ayat 2 menjelaskan tentang Pengeluaran pembiayaan 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.

Berdasarkan pada ilmu penafsiran melihat pada tekstualnya, maka akan dilihat penafsiran secara subyektif yaitu dari pembuat hukum dengan melihat pada penjelasan Pasal 305 tersebut yang ternyata hanya menyatakan cukup jelas. Penafsiran hukum adalah mencari dan menetapkan pengertian atas dalil-daalil yang tercantum dalam undang-undang sesuai dengan yang di kehendaki serta yang dimaksud oleh pembuat undang-undang. Macam-macam cara penafsiran hukum: (i) Penafsiran Dalam pengertian subyektif dan obyektif; dan (ii) Penafsiran Dalam pengertian sempit dan luas.

Dalam melaksanakan penafsiran pertama-tama selalu dilakukan penafsiran gramatikal, karena pada hakikatnya untuk memahami teks peraturan perundang-undangan harus mangerti terlebih dahulu arti kata-katanya. Apabila perlu dilanjutkan dengan penafsiran otentik yang di tafsirkan oleh pembuat undang-undang itu sendiri ,kemudian dilanjutkan dengan penafsiran historis dan sosiologis. Sedapat mungkin semua metode penafsiran semua dilakukan ,agar didapat makna-makna yang tepat. Apabila semua metode tersebut tidak menghasilkan makna yang sama, maka wajib di ambil metode penafsiran yang membawa keadilan setinggi-tingginya, karena memang keadilan itulah yang di jadikan sasaran pembuat undang-undang pada waktu mewujudkan undang-undang yang bersangkutan. Namun

demikian, menarik dikaji kata “dapat” dalam rangkaian unsur pada ketentuan pasal 305 merupakan sesuatu yang wajib dilakukan atau tidak. Menilik dalam kamus Bahasa Indonesia kata “dapat” mempunyai derajat berbeda dengan kata wajib.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)<sup>14</sup> mengartikan kata dapat sebagai kata mampu; sanggup; bisa; boleh; mungkin. Berbeda dengan kata “wajib” yang didefinisikan sebagai 1 harus dilakukan; tidak boleh tidak dilaksanakan (ditinggalkan). Dengan demikian, dalam pengaturan tentang penyertaan modal oleh pemerintah daerah dengan ketentuan jika APBD surplus bukan hal yang bersifat keharusan. makna kata “dapat” bukan merupakan suatu keharusan atau dapat ditafsirkan sebagai makna anjuran yang tidak bersifat mengikat. Dengan demikian, ketentuan penyertaan modal dalam makna lebih luasnya dapat meninjau dari kemampuan Pemerintah daerah Sukoharjo dalam menafsirkan prioritas pembangunan ekonomi di Sukoharjo sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah.

## **6. Teori Transformasi Status Hukum Uang Negara Menjadi Uang Privat**

Dari segi teori hukum, kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMD bukan merupakan kekayaan badan hukum negara karena telah terjadi “transformasi hukum” status yuridis uang tersebut dari keuangan negara sebagai keuangan publik menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat. Dan terhadap keuangan negara yang dipisahkan tersebut tidak lagi berlaku ketentuan APBN, akan tetapi berlaku ketentuan hukum privat dalam hal ini Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007

---

<sup>14</sup> <http://kbbi.web.id/dapat>

tentang Perseroan Terbatas dan ketentuan yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer).<sup>15</sup> Transformasi hukum ini dipengaruhi pula oleh lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebeid*) yang berlaku seketika transformasi itu terjadi.

Berdasarkan teori yang dikemukakan diatas maka dapat dipahami bahwa ketika uang pemerintah daerah yang digunakan sebagai penyertaan modal ke dalam suatu BUMD (Perseroda) maka kedudukan negara di dalam BUMD (Perseroda) disamakan dengan kedudukan pemegang saham lainnya dalam ranah perdata. Dalam hal ini hak menggugat dan digugat melekat pada negara sebagai salah satu pemegang saham. Dengan kata lain, kedudukan negara tidak dapat serta merta diposisikan menjadi wakil negara sebagai badan hukum publik. Hal demikian harus dipahami dengan cara menegaskan secara “affirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh Negara (pemerintah).

## **7. Sinkronisasi dan Harmonisasi dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Kata sinkronisasi secara tatabahasa dari kata sinkron. Jika melihat pengertian dalam kamus besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai sejalan (dengan); sejajar; sesuai; selaras.<sup>16</sup> Sedangkan kata harmonisasi berdasarkan kamus besar diartikan sebagai upaya mencari keselarasan.<sup>17</sup> Pengertian sinkronisasi menurut Peter Mahmud Marzuki,<sup>18</sup> berkaitan dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat

---

<sup>15</sup> Arifin P. Soeria Atmadja. 2009. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik*. Rajawali Press. Jakarta, hlm. 117.

<sup>16</sup> <http://kbbi.web.id/sinkron>

<sup>17</sup> <http://kbbi.web.id/harmonisasi>

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta, hlm. 99.

asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Maka, dapat disimpulkan bahwa Pengertian sinkronisasi adalah melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Untuk itu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Hukum sebagai pedoman obyektif bersumber dari *grundnorm* (Norma Dasar) yaitu Pancasila. Sebagai suatu sistem hukum, maka Pancasila menempati kedudukan tertinggi sebagaimana dalam konsep *stufenbau* dalam *stufentheorie* yang dikenalkan oleh Hans Kelsen. Konsep *stufenbau* (lapisan-lapisan aturan menurut eselon), Kelsen mengkonstruksi pemikiran tentang tertib yuridis. Dalam konstruksi ini, ditentukan jenjang-jenjang perundang-undangan. Seluruh sistem perundang-undangan mempunyai suatu struktur piramidal mulai dari yang abstrak yakni *grundnorm* sampai yang konkret seperti Undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain sebagainya. Jadi menurut Kelsen, cara mengenal suatu aturan yang legal dan tidak legal adalah mengeceknya melalui logika *stufenbau* itu, dan *grundnorm* menjadi batu uji utama.<sup>19</sup> Etika yang berlaku antar derajat peraturan perundangan itu adalah bahwa

---

<sup>19</sup> Bernard L. Tanya, Yoan N Simanjuntak dan Markus Y. Hage.2013. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Waktu*. Genta Publishing. Yogyakarta, hlm. 115.

peraturan yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Bertolak dari garis ini pula, maka pengawasan terhadap proses dan hasil proses pembentukan peraturan perundangan juga dilakukan menurut garis derajat kedudukan peraturan tersebut.<sup>20</sup>

Kemudian, mengenai harmonisasi hukum juga berkaitan Harmonisasi juga berhubungan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan perlu juga dipahami asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.<sup>21</sup> Pengaturan mengenai peraturan daerah dalam beberapa undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan adanya perbedaan penafsiran atau interpretasi. Perbedaan dari penafsiran atau disharmoni peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan munculnya permasalahan di dalam implementasinya. Faktor penyebab disharmoni sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundangundangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;

---

<sup>20</sup> Lili Rasyidi dan Ida Bagus Wyasa Putra. 2012. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. PT Fikahati Aneka. Jakarta, hlm. 198.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit.*, hlm. 99.

<sup>22</sup> A. A. Oka Mahendra. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan. <http://ditjenpp.kemerkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 20 Februari 2022.

- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; dan
- f. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan

## **B. Kajian Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah**

Pengertian Asas menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak, cita-cita atau hukum dasar.<sup>23</sup> Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak.

Salah satu asas dalam hukum yaitu asas legalitas<sup>24</sup> juga mendasari dalam pembentukan produk Undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip Negara Hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan "*Het beginsel van wetmatigheid van bestuur*" yakni prinsip keabsahan pemerintah. Asas juga merupakan sandaran di dalam Pembentukan Perundang-undangan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun

---

<sup>23</sup> <http://kbbi.web.id/asas>.

<sup>24</sup> Ridwan H. R. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta, hlm. 91-92.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tepatnya pada Bab II Pasal 5, yaitu bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan 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, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Penyusunan peraturan Perundang-undangan menurut beberapa ahli sebagai berikut:

1. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memperkenalkan enam asas sebagai berikut:<sup>25</sup>
  - a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (nonretroaktif);
  - b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
  - c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
  - d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
  - e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat di gangu gugat; dan

---

<sup>25</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1989. *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung, hlm. 33.



f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

2.1. C van der Vlies,<sup>26</sup> memberikan pendapat yang lebih terperinci dimana asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu asas formal dan asas materil.

a. Asas formal mencakup:

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*);
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- 3) Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*); dan
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

b. Asas materiil mencakup:

- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); dan
- 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuale rechtsbedeling*).

---

<sup>26</sup> Roseno Harjowidigo. 2004. *Wetgeving Sleerdi Negeri Belanda dan Perkembangan Undang-undang saat ini di Indonesia*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Tahun. Jakarta Timur.

3. A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Maria Farida,<sup>27</sup> berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita negara hukum yang tidak lain adalah Pancasila, yang oleh Attamimi diistilahkan sebagai bintang pemandu, prinsip negara hukum dan konstitusionalisme, di mana sebuah negara menganut paham konstitusi. Lebih lanjut mengenai A. Hamid. S. Attamimi, mengatakan apabila dihubungkan pembagian atas asas formal dan materil, maka pembagiannya sebagai berikut:

a. Asas-asas formal yang mencakup:

- 1) Asas tujuan yang jelas;
- 2) Asas perlunya pengaturan;
- 3) Asas organ/lembaga yang tepat;
- 4) Asas materi muatan yang tepat;
- 5) Asas dapat dilaksanakan; dan
- 6) Asas dapat dikenali.

b. Asas-asas materiil yang mencakup:

- 1) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
- 2) Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- 3) Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum; dan
- 4) Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

### **C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

Praktik penyelenggaraan penyertaan Modal daerah dari Perusahaan daerah kepada Penerimaan Asli Daerah (PAD) kabupaten Sukoharjo terbilang masih minim. Padahal dengan

---

<sup>27</sup> Maria Farida Indriati. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan*. Kanisius. Yogyakarta, hlm. 197.

adanya penyertaan modal bagi BUMD setidaknya dapat menggerakkan roda perekonomian serta dapat memberikan stimulan pada sektor non informal yang banyak menyerap tenaga kerja. Sehingga persoalan pengangguran dapat diminimalisir dan dibereskan kalau ada investasi masuk yang membuka peluang kerja. Berikutnya juga mesti mendorong kemandirian ekonomi dari mereka khususnya Usaha Kecil Menengah (UKM) dan perorangan.

Kebutuhan akses permodalan bagi masyarakat Sukoharjo sudah dilakukan oleh kalangan perbankan. Salah satunya adalah peran Bank Jateng dalam memberikan akses permodalan bagi masyarakat Sukoharjo baik personal maupun pengusaha dan UKM. Apalagi sekarang UKM menjadi salah satu sektor yang dapat dikembangkan untuk masuk dalam persaingan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Pada tahun 2016 Bank Jateng bersama Bank DIY diberi amanah oleh pemerintah pusat untuk menyalurkan Kredit Usaha Rakyat (KUR). Amanah itu diharapkan bisa memberi fasilitas bagi pelaku-pelaku UKM yang dulunya tidak mendapatkan akses permodalan.<sup>28</sup> Maka, Peran Bank Jateng yang sangat strategis tersebut agar lebih profesional dan leluasa dalam membantu pembangunan di Jawa Tengah maka perlu untuk diberikan adanya penyertaan modal.

Keberhasilan dalam mendorong akses permodalan juga tidak boleh meninggalkan atau keluar dari fungsi *Good Corporate Governance* (GCG) pada sistem PT. Bank Jateng. GCG dalam kegiatan perbankan digunakan sebagai *tools* menghindari terjadinya penyelewengan yang dapat menimbulkan krisis karena standar GCG yang tidak baik. Untuk itu PT. Bank Jateng tetap berpedoman pada ketentuan Pasal 1 angka 6

---

<sup>28</sup><http://www.jatengprov.go.id/id/berita-utama/pemprov-beri-penyertaan-modal-2-t-untuk-bank-jateng>

Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *good corporate governance* sebagai tata kelola bank yang menerapkan prinsip-prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*Responsibility*), independensi (*Independency*), dan kewajaran (*fairness*). Penerapan GCG sudah diimplementasikan oleh Bank Jateng dan dipublikasikan pada laman Bank Jateng terakhir di Tahun 2016.

Selain Bank Jateng, akses permodalan masyarakat juga diberikan oleh Perusahaan Daerah (PD) Badan Kredit Kecamatan (BKK) Sukoharjo yang pada baru saja bertransformasi menjadi Perusahaan perseroan Daerah (Perseroda). PD BKK mencatat jumlah nasabah yang cukup signifikan di 2013 mencapai 39.368 orang. Jumlah tersebut membuktikan kepercayaan masyarakat pada Bank BKK Grogol terus meningkat setiap tahunnya.<sup>29</sup> Sehingga BKK memiliki peran strategis dalam menggerakkan perekonomian di sektor usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) yang pada akhirnya memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Selain PD BKK Sukoharjo, BUMD yang bergerak dibidang lembaga keuangan adalah PD BPR BKK GROGOL. BUMD ini merupakan BPR hasil merger dari 4 BPR BKK, yaitu PD BPR BKK GROGOL, PD BPR BKK BENDOSARI, PD BPR BKK BAKI, dan PD BPR BKK MOJOLABAN berdasarkan akta merger nomor 15 tanggal 9 November 2012 oleh Notaris Murtini, SH., dengan anggaran dasar berdasarkan akta Notaris nomor 16 tanggal 9 November 2012 oleh Notaris Murtini, SH. PD BPR BKK hasil merger ini bernama PD BPR BKK GROGOL dan berstatus sebagai Bank Perkreditan Rakyat (BPR) hasil merger setelah memperoleh Pengukuhan Ijin Merger dari Bank Indonesia

---

<sup>29</sup> <http://dok.joglosemar.co/baca/2014/09/15/nasabah-pd-bkk-mencapai-39-368-orang.html>

melalui Keputusan Deputi Gubernur Bank Indonesia dengan No. 14/6/KEP.DpG/2012 tertanggal 17 Oktober 2012 tentang pemberian ijin penggabungan usaha (Merger) PD BPR BKK Baki, PD BPR BKK Mojolaban dan PD BPR BKK Bendosari kedalam PD BPR BKK GROGOL dan telah disahkan oleh Gubernur Jawa Tengah. PD BPR BKK GROGOL didirikan atas dasar Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank, Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/52/KEP/DIR Tanggal 14-05-1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat dan Peraturan Daerah Jawa Tengah nomor 11 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan di Provinsi Jawa Tengah. Dan PD BPR BKK GROGOL telah mengalami beberapa kali perubahan, diantaranya. Akta notaris dengan notaris Murtini, SH dengan No. 59 tertanggal 30 April 2013 tentang Perubahan Anggaran Dasar. Akta notaris dengan notaris Murtini, SH dengan No. 03 tertanggal 8 Agustus 2014 tentang Perubahan Anggaran Dasar. Pada saat ini dengan Peraturan Daerah Propinsi Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan, PD BPR BKK Grogol telah dirubah status menjadi PT BPR BKK GROGOL.

Praktik penyelenggaraan untuk BUMD Percetakan Daerah (Percada) kabupaten Sukoharjo berperan cukup signifikan dalam pembangunan di Kabupaten Sukoharjo. Sejalan dengan telah diundangkannya Undang-undang No 3 Tahun 2017 Tentang Sistem Perbukuan pada Pasal 41 Pemerintah Daerah kabupaten/ kota bertanggung jawab mewujudkan tersedianya Buku Bermutu, murah, dan merata tanpa diskriminasi di wilayahnya, maka keberadaan BUMD Percada dibutuhkan dalam mewujudkan tanggungjawab pemerintah daerah tersebut.

Rekaman data sekunder ada yang menyebutkan terdapat kerjasama antara Dinas Pendidikan Sukoharjo dengan PD Percada, mewajibkan siswa SD, SMP dan SMA/SMK membeli buku LKS cetakan Percada. Berdasarkan kesepakatan setiap eksemplar harganya Rp 5.000.- Berdasarkan data, jumlah siswa SD tahun 2011 sebanyak 64.909 anak dan masing-masing harus membeli 8 buku LKS sehingga uang yang terkumpul Rp 2,596 miliar. Sementara siswa SMP jumlahnya 33.480 anak uangnya Rp 2,343 M, untuk SMA/SMK jumlah siswa 28.228 anak jumlah uang Rp 1,975 M. Sehingga total uang untuk membeli LKS mulai dari siswa SD sampai SMA/SMK sebanyak Rp 6,915 M. BUMD Percada telah menyusun visi dan misi baru untuk memperbaiki manajemen dan keuangan perusahaan tersebut. Pihaknya optimistis bisa mengejar target yang dipatok Komisi II. Ada beberapa kendala seperti mesin yang rusak dan belum adanya komitmen kuat dari seluruh SKPD untuk mempergunakan Percada sebagai target utama ketika ada proyek percetakan. Kalau target PAD Rp 120 juta, masih sanggup memenuhinya dengan harapan seluruh Satker juga bisa bekerja sama dengan Percada.<sup>30</sup>

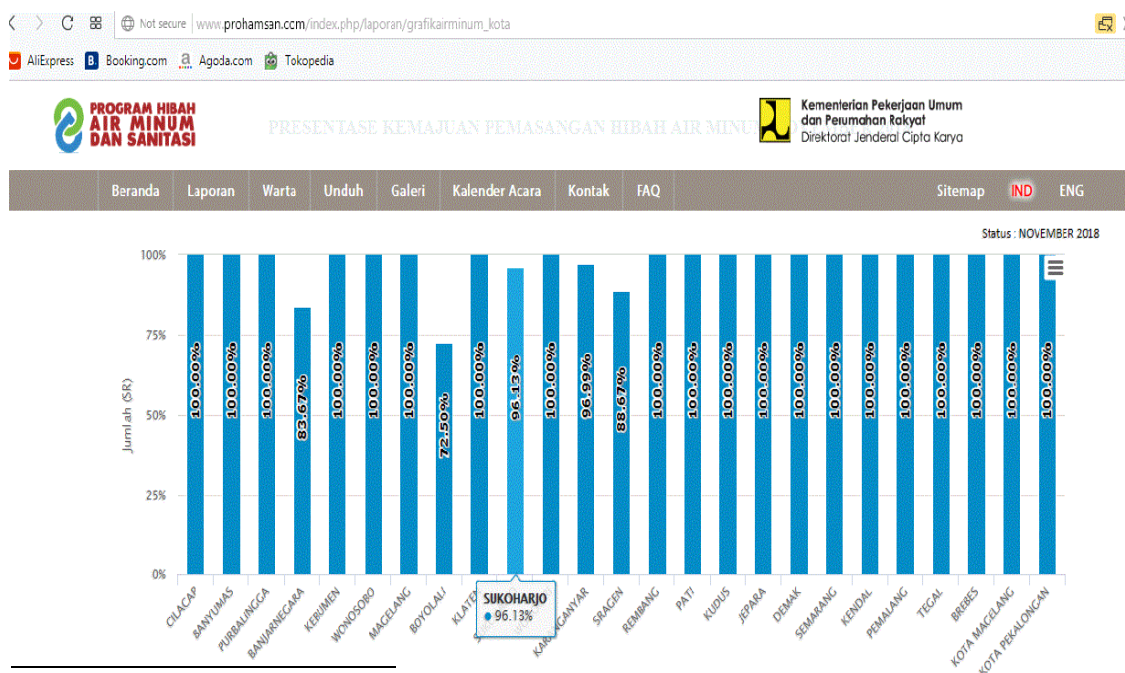
Kemudian untuk Perusahaan Darah Air Minum (PDAM) Kabupaten Sukoharjo telah melakukan penambahan jaringan pipa air bersih di Kabupaten Sukoharjo yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Dari 12 kecamatan, sudah 11 kecamatan yang telah dialiri jaringan air bersih dari PDAM Sukoharjo. Jadi, tinggal Kecamatan Weru yang belum mendapatkan aliran air bersih. Sementara dua kecamatan yang menjadi langganan kekeringan, yakni Kecamatan Bulu dan Tawang Sari sudah tersentuh jaringan pipa air bersih. Khusus untuk Kecamatan Bulu air bersih dialirkan dari sumber air di Batu Seribu. Untuk

---

<sup>30</sup> [http://www.jariungu.com/berita\\_list.php?idBerita=11629](http://www.jariungu.com/berita_list.php?idBerita=11629)

wilayah Kecamatan Bulu dan Tawang Sari, tercatat memiliki pelanggan yang cukup banyak. Karena itu, ke depan pengembangan terus dilakukan untuk meningkatkan jaringan dan penambahan jumlah pelanggan. Penambahan jaringan terakhir dilakukan di Kecamatan Gatak. Pihaknya merencanakan air sudah bisa mengalir ke rumah pelanggan pada Mei sampai Juni. Total PDAM Sukoharjo mencatat ada 23 ribu pelanggan air bersih yang tersebar di 11 kecamatan. Data terakhir ada 3 ribu pelanggan baru yang terdaftar di tahun 2015 lalu.<sup>31</sup> Pada saat ini bentuk badan hukum PDAM dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum berubah badan usahanya menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Makmur.

Perumda tirta Makmur mendapat Pemasangan hibah air minum dan sanitasi dari kementerian PUPR<sup>32</sup> yang telah terlaksana 96,13%.



<sup>31</sup> <http://radarsolo.co.id/2016/02/25/weru-belum-tersentuh-pdam/>

<sup>32</sup> [http://www.prohamsan.com/index.php/laporan/grafikairminum\\_kota](http://www.prohamsan.com/index.php/laporan/grafikairminum_kota)

Pada bidang pertanian, petani di Kabupaten Sukoharjo sulit untuk menemukan kesejahteraan hidup. Pasalnya, sepertiga dari jumlah keseluruhan petani Kabupaten Makmur itu masih hanya sebagai buruh tani, dan bukan pemilik lahan. Ini menjadi persoalan yang menyebabkan nasib petani tidak bisa sejahtera. Karena itu, sistem ini perlu diubah agar petani bisa lebih sejahtera, bidang pertanian sebenarnya masih menjadi prioritas utama, selain bidang industri. Hanya saja bidang pertanian masih belum bisa dikelola dengan baik dan benar karena adanya beberapa kendala. Salah satunya adalah tingginya frekuensi pengeringan lahan untuk kepentingan membangun perumahan atau perusahaan.<sup>33</sup>

Pada ketahanan pangan di Sukoharjo mengacu pada penelitian Imron Rosyadi dan Didit Purnomo,<sup>34</sup> melakukan identifikasi ketahanan pangan di desa weru menyatakan bahwa desa-desa tertinggal di kecamatan Weru Sukoharjo dalam kondisi dan situasi sebagai berikut: (1) Kinerja produksi pangan khususnya gabah atau beras mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun, namun peningkatan produksi tersebut belum mampu mengimbangi pertumbuhan konsumsi beras yang tumbuh lebih tinggi dari pertumbuhan produksi beras. Hal ini menunjukkan bahwa dilihat dari aspek ketersediaan pangan, ketahanan pangan di daerah penelitian masih sangat rendah, karena tidak mampu menyediakan pangan bagi seluruh masyarakat di daerah penelitian; (2)

---

<sup>33</sup> <http://www.edisicetak.joglosemar.co/berita/petani-sukoharjo-sulit-sejahtera-19642.html>

<sup>34</sup> Imron Rosyadi dan Didit Purnomo, Tingkat Ketahanan Pangan Rumah Tangga. Di Desa Tertinggal, Jurnal Ekonomi Pembangunan, Volume 13, Nomor 2, Desember 2012, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=354670&val=8140&title=TINGKAT%20KETAHANAN%20PANGAN%20RUMAH%20TANGGA%20DI%20DESA%20TERTINGGAL>



Proporsi (share) pengeluaran rumah tangga untuk kebutuhan pangan jauh lebih tinggi dari pengeluaran rumah tangga untuk kebutuhan bahan bukan pangan, yaitu rata-rata 78 persen untuk kebutuhan bahan pangan, sedangkan 22 persen untuk kebutuhan bukan pangan. Hal ini menunjukkan bahwa dilihat dari komponen keterjangkauan pangan, masyarakat (rumah tangga) di daerah penelitian, masuk dalam kategori rentan terhadap pangan.

Pada pengembangan kegiatan usahatani yang merupakan salah satu upaya dalam pembangunan pertanian dapat dilakukan dengan percepatan inovasi teknologi yang digunakan dalam kegiatan usahatani itu sendiri. Inovasi teknologi dilakukan untuk mendorong produksi dan diharapkan mampu untuk meningkatkan pendapatan petani dan pada gilirannya akan memperbaiki kesejahteraan petani. Hal ini sangat tergantung pada ketersediaan modal yang mencukupi, baik dari segi kuantitas maupun kemudahan akses terhadap modal tersebut. Namun masih banyak terdapat banyak permasalahan terkait akses modal tersebut.

Salah satu upaya dalam mengatasi hal tersebut dalam pembangunan pertanian yaitu dengan pembentukan lebih banyak lagi skim-skim kredit di pedesaan yang salah satu bentuknya adalah Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Lembaga Keuangan Syariah (LKS) memiliki banyak keunggulan diantaranya tidak diterapkannya praktik bunga, penerapan prinsip keadilan dengan mekanisme bagi hasil, persyaratan dalam pinjaman yang cenderung lebih mudah dan tidak terpengaruh gejolak ekonomi secara langsung sehingga

menjadikannya sebagai lembaga sumber modal yang cocok untuk kegiatan pertanian (Maisaroh dan Ati, 2011)<sup>35</sup>.

Keunggulan tersebut membuat Lembaga Keuangan Syariah (LKS) semakin berkembang pesat dengan keberadaanya yang mulai tersebar ke daerah-daerah termasuk di Kecamatan Sukoharjo dimana Terdapat 7 Lembaga Keuangan Syariah (LKS). Namun sikap petani terhadap Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di Kecamatan Sukoharjo tersebut diduga masih kurang baik terlihat dari sebanyak 6149 petani di kecamatan tersebut, hanya 21 petani yang telah menggunakan jasa pembiayaan pada Lembaga Keuangan Syariah (LKS) mengingat Lembaga Keuangan Syariah (LKS) di kecamatan Sukoharjo telah cukup lama berdiri. Sehingga diduga petani telah mengetahui namun belum mau untuk menggunakan.<sup>36</sup>

Hasil penelitian menyebutkan<sup>37</sup> bahwa Kinerja keuangan Kabupaten Sukoharjo tahun anggaran tahun 2006 - 2012 dapat dilihat dari hasil tiga rasio yaitu:

#### 1. Tingkat Efisiensi Belanja

Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo dalam mengumpulkan PAD sudah efisien karena biaya yang digunakan untuk memungut PAD lebih rendah dibanding dengan PAD yang diperoleh. Dilihat dari analisis trend untuk rasio efisiensi merupakan implementasi yang baik dari kinerja DPPKA Sukoharjo dan untu peramalan tahun 2015 adalah 4,38%

#### 2. Efektifitas PAD

---

<sup>35</sup> Maisaroh Ati, S. 2011. Tantangan dan Peluang Perbankan Syariah Dalam Pengembangan UKM Untuk Memperkuat Kesejahteraan Umat. Jurnal Econosains. Volume IX No. 2 Agustus 2011

<sup>36</sup> Tito Rahmawati, Sutarto, Arip Wijianto, Sikap Petani Terhadap Lembaga Keuangan Syariah Sebagai Sumber Modal Pada Kegiatan Usahatani Di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo, <http://agribisnis.fp.uns.ac.id/wp-content/uploads/2015/01/JURNAL-FIX.pdf>

<sup>37</sup> <http://eprints.ums.ac.id/32105/9/02.%20Naskah%20publikasi.pdf>

Rata-rata setiap tahunnya telah menunjukkan prosentase yang menandakan PAD Kabupaten Sukoharjo telah efektif antara besarnya target dan realisasinya. Dilihat dari analisis trend untuk rasio efektivitas di prediksi semakin menurun dari tahun 2013-2015 dan peramalan tahun 2015 adalah 104,51%.

### 3. Kemandirian Keuangan Daerah

Pada tahun 2006 ke 2012 dilihat dari prosentase kontribusi PAD terhadap pendapatan, Kabupaten Sukoharjo masih belum mandiri, karena dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat Kabupaten Sukoharjo masih tergantung dengan dana dari pihak eksternal. Dilihat dari analisis trend untuk rasio kemandirian keuangan daerah merupakan implementasi yang baik dari kinerja DPPKA Sukoharjo dan peramalan tahun 2015 adalah 22,35%.

4. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sukoharjo tahun 2006 dan 2012 secara agregat cukup dinamis yaitu di atas 5% dan mengalami pertumbuhan yang positif yaitu tumbuh berkisar antara 4,53% - 5,03%. Dilihat dari analisis trend untuk rasio pertumbuhan ekonomi merupakan implementasi yang baik dari pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sukoharjo dan peramalan tahun 2015 adalah 4,85%.

5. Kinerja keuangan Kabupaten Sukoharjo dalam menjalankan otonomi daerah ini bisa lebih maksimal apabila Kabupaten Sukoharjo bisa meningkatkan potensi riil yang dimiliki daerah Kabupaten Sukoharjo.

6. Kabupaten Sukoharjo diharapkan bisa meningkatkan rasio kemandirian yang masih dalam kategori instruktif dan meningkatkan PAD Kabupaten Sukoharjo.

#### **D.Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara**

##### **1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang Berasal dari Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan**

Pengelolaan BUMD yang baik dan efisien berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik/*Good Corporate Governance* dengan memperhatikan potensi sumber daya yang ada diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Peran BUMD sangat penting dalam dalam mewujudkan kemakmuran daerah sebagai penyumbang PAD di kabupaten Sukoharjo baik dalam bentuk deviden maupun pembagian laba. Untuk itu BUMD dituntut lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya. Kebijakan dan upaya ke arah itu telah banyak dilakukan, namun karena berbagai kendala sehingga hasil yang belum menggembirakan. Hal ini tampak, antara lain, relatif masih kecilnya peran dan kontribusi laba BUMD dalam penerimaan PAD di Kabupaten Sukoharjo.

##### **2. Pengaturan Penyertaan Modal pada BUMD di Sukoharjo**

BUMD pada umumnya menghadapi masalah minimnya permodalan sehingga agar proses penguatan permodalan menjadi efisien, maka penyertaan modal harus dilakukan melalui Peraturan Daerah. Kewajiban ini diatur di dalam 16.

Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (4) huruf b, pada BUMD. Sedangkan dalam Pasal 70 Ayat (2) Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan

dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo ini, memang sudah tepat bila setiap penyertaan modal Pemerintah daerah ke BUMD harus melalui Peraturan Daerah.

### **3. Pengaruh Pada Beban Keuangan Daerah**

Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo tentang penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD, bermaksud untuk menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk memperkuat struktur permodalan, sehingga BUMD dimaksud dapat lebih berkompetisi, tumbuh dan berkembang. Implikasi peraturan daerah ini kepada beban keuangan daerah dapat disampaikan sebagai berikut yaitu:

#### **a. PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.**

Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang telah disetor kepada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sampai dengan akhir Tahun 2021 adalah Rp149.213.000.000,00 (seratus empat puluh sembilan miliar dua ratus tiga belas juta rupiah). Pada peraturan baru ini Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebesar Rp50.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah) yang dianggarkan melalui APBD tahun anggaran berkenaan sampai dengan Tahun 2026 dengan perincian sebagai berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);

- 3) Tahun 2024 sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);

**b. PT BPR BKK GROGOL (Perseroda)**

Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang telah disetor kepada PT BPR BKK GROGOL sampai dengan akhir Tahun 2021 adalah Rp9.850.000.000,00 (sembilan miliar delapan ratus lima puluh juta rupiah). Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada PT BPR BKK GROGOL (Perseroda) sebesar Rp19.550.000.000,00 (sembilan belas miliar lima ratus lima puluh juta rupiah), dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp 3.910.000.000,00 (tiga miliar sembilan ratus sepuluh juta rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp 3.910.000.000,00 (tiga miliar sembilan ratus sepuluh juta rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp 3.910.000.000,00 (tiga miliar sembilan ratus sepuluh juta rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp 3.910.000.000,00 (tiga miliar sembilan ratus sepuluh juta rupiah);
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp3.910.000.000,00 (tiga miliar sembilan ratus sepuluh juta rupiah);

**c. PT BPR BKK JATENG (Pereseroda)**

Lembaga keuangan lainnya yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sukoharjo adalah PD BKK Sukoharjo. Perusahaan daerah ini dibentuk dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 19 Tahun 2002 tentang Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Di Provinsi Jawa Tengah. Setelah keluarnya Undang-

undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa badan usaha milik daerah bentuk badan hukumnya ada 2 (dua) yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah, maka Pada tahun 2017 perusahaan daerah ini disesuaikan badan usahanya dan diubah badan hukumnya menjadi PT BPR BKK JATENG (Perseroda). Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang telah disetor kepada PT BPR BKK JATENG (Perseroda) sampai dengan akhir Tahun 2021 adalah Rp9.800.000.000,00 (sembilan miliar delapan ratus juta rupiah). Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada PT BPR BKK JATENG (Perseroda) sebesar Rp15.124.438.000,00 (lima belas miliar seratus dua puluh empat juta empat ratus tiga puluh delapan ribu rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah); dan
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp3.124.438.000,00 (tiga miliar seratus dua puluh empat juta empat ratus tiga puluh delapan ribu rupiah).

**d. PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda)**

Penyertaan modal yang dilakukan diperlukan dalam pembentukan Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Sukoharjo. Pendirian PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) bertujuan untuk

memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan jasa perbankan yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, memperoleh laba dan/atau keuntungan dan menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah. Peraturan penyertaan modal yang baru dalam rangka memenuhi ketentuan modal dasar BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) yang ditetapkan berdasarkan perda pembentukannya Modal Dasar PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) sebesar Rp75.000.000.000,00 (tujuh puluh lima miliar rupiah).

Pemerintah Daerah akan melakukan Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang telah disetor kepada PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) sampai dengan akhir Tahun 2021 adalah Rp43.499.990.000,00 (empat puluh tiga miliar empat ratus sembilan puluh sembilan juta sembilan ratus sembilan puluh ribu rupiah). Pada Peraturan Daerah ini Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) sebesar Rp31.500.010.000,00 (Tiga satu miliar lima ratus juta sepuluh ribu rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp7.500.010.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta sepuluh ribu rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah); dan



- 5) Tahun 2026 sebesar Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah).

**e. Perumda Air Minum Tirta Makmur**

Modal Dasar Perumda Air Minum Tirta Makmur sebesar Rp150.000.000.000,00 (seratus lima puluh miliar rupiah). Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang telah disetor kepada Perumda Air Minum Tirta Makmur sampai dengan akhir Tahun 2021 adalah Rp100.406.166.646,00 (seratus miliar empat ratus enam juta seratus enam puluh enam ribu enam ratus empat puluh enam rupiah). Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada Perumda Air Minum Tirta Makmur sebesar Rp49.593.833.354,00 (empat puluh sembilan miliar lima ratus Sembilan puluh tiga juta delapan ratus tiga puluh tiga ribu tiga ratus lima puluh empat rupiah) dengan rincian sebagai berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp7.000.000.000,00 (tujuh miliar rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp11.000.000.000,00 (sebelas miliar rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp11.000.000.000,00 (sebelas miliar rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp11.000.000.000,00 (sebelas miliar rupiah); dan
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp9.593.833.354,00 (sembilan miliar lima ratus sembilan puluh tiga juta delapan ratus tiga puluh tiga ribu tiga ratus lima puluh empat rupiah).

**f. Perumda Percada**

Modal Dasar Perumda Percada sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang telah disetor kepada

Perumda Percada sampai dengan akhir Tahun 2021 adalah Rp6.427.208.002,00 (enam miliar empat ratus dua puluh tujuh juta dua ratus delapan ribu dua rupiah). Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada Perumda Percada sebesar Rp8.572.791.998,00 (delapan miliar lima ratus tujuh puluh dua juta tujuh ratus sembilan puluh satu ribu sembilan ratus sembilan puluh delapan rupiah) dengan rincian berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah); dan
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp572.791.998,00 (lima ratus tujuh puluh dua juta tujuh ratus sembilan puluh satu ribu sembilan ratus sembilan puluh delapan rupiah).

**g. PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo**

Pembentukan PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo di Kabupaten Sukoharjo didasarkan dengan alasan bahwa pengembangan perbankan Syariah sangat cocok dengan kebutuhan masyarakat yang cukup tinggi. Maka dengan latar belakang tersebut Pemerintah Kabupaten Sukoharjo memandang perlu mendirikan PT BPR Syariah.

PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo sebagai salah satu lembaga kepercayaan masyarakat yang kegiatan usahanya berdasarkan Prinsip Syariah, dituntut agar selalu dapat mengemban amanah dari para pemilik dana dengan cara menyalurkannya untuk usaha produktif dalam

rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dalam menjalankan usahanya, PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo harus selalu memegang teguh prinsip kehati-hatian serta mampu menerapkan Prinsip Syariah secara konsisten, sehingga tercipta PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo yang sehat yang mampu memberikan layanan terbaik kepada masyarakat. Dalam rangka untuk menciptakan PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo yang sehat diperlukan ketentuan yang komprehensif, transparan dan mengandung kepastian hukum, diantaranya berkaitan dengan pengaturan kepemilikan dan permodalan, kepengurusan, perluasan jaringan, serta kegiatan usaha PT BPR Syariah. Dampak pendirian PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo bagi masyarakat adalah adanya pilihan dalam akses permodalan bagi masyarakat yang menginginkan dengan sistem yang berlandaskan syariah.

Sesuai dengan konteks masyarakat Sukoharjo yang mayoritas muslim, maka kebutuhan atas sistem perbankan yang sesuai kaidah merupakan hal yang dibutuhkan. Maka melihat kondisi tersebut, pendirian PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo merupakan hal yang urgent sehingga memerlukan adanya perangkat pendirian salah satunya adalah adanya modal dasar sebagai syarat pendirian sebuah Perseroan Terbatas (PT). Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/23/PBI/2009 Tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah sebagai salah satu instrumen pedoman pemenuhan modal dasar. Maka penyertaan modal daerah perlu untuk dilakukan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Berdasarkan pada Undang-undang perbankan bahwa kewajiban adanya modal dasar untuk perbankan harus dipenuhi.

Modal Dasar PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo sebesar Rp9.000.000.000,00 (sembilan miliar rupiah) dengan rincian berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp3.500.000.000,00 (tiga miliar lima ratus juta rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah); dan
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

#### **h. Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo**

BUMD yang masih dalam bentuk Perusahaan Daerah atau PD yang belum sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yaitu Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo. BUMD yang didirikan ini didasarkan pada kebutuhan bahwa pada sektor pertanian merupakan sektor unggulan yang sebagian besar masyarakat Kabupaten Sukoharjo bergerak disektor tersebut maka perlu upaya memberdayakan petani dengan memberi dukungan secara kelembagaan melalui pembentukan Perusahaan Daerah Pertanian.

Sebagian aset pertanian di Kabupaten Sukoharjo yang memiliki daya dukung terhadap pengembangan ekonomi belum diberdayakan secara maksimal. Dengan demikian ada fungsi Perusahaan Daerah Pertanian sebagai salah

satu lembaga usaha di bidang pertanian untuk mendukung ketahanan pangan daerah dan pemberdayaan petani.

Tujuan Perusahaan Daerah Pertanian adalah mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan pertanian daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dengan demikian, dampaknya akan memberikan pada masyarakat petani keuntungan dalam berusaha dan membantu kesulitan petani dalam sarana dan prasarana, baik dalam produksi maupun pemasarannya. Sehingga kedepan dalam mewujudkan Petani yang sejahtera akan tercapai. Maka dari itu, penyertaan modal yang akan digunakan baik sebagai modal dasar maupun sebagai modal operasional sangat diperlukan untuk segera dilakukan mengingat peran strategisnya dalam upaya pemberdayaan masyarakat petani di Kabupaten Sukoharjo.

Modal Dasar Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) dengan rincian berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah); dan
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

#### **i. Perumda Aneka Usaha dan Jasa**

Pembentukan Perumda ini didasarkan pada kepentingan dalam mengantisipasi pasar bebas dan menghadapi arus globalisasi, dituntut untuk berorientasi pada pemikiran dan perilaku bisnis kewirausahaan serta dituntut untuk berlaku efektif, efisien, produktif dan antisipatif. Perusahaan Umum Daerah juga dituntut untuk mampu bersaing memenangkan persaingan yang semakin ketat sekaligus membangun keunggulan komparatif, misal mendorong perekonomian daerah.

Dalam hal mendorong perekonomian daerah melalui kegiatan pengadaan aneka usaha dan jasa. Maka kebutuhan yang diperlukan adalah adanya penyertaan modal yang akan digunakan sebagai modal dasar pendirian perusahaan serta modal operasional yang dibutuhkan dalam menjalankan kegiatan perusahaan. Modal Dasar Perumda Aneka Usaha dan Jasa sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal kepada Perumda Aneka Usaha dan Jasa sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) dengan rincian berikut:

- 1) Tahun 2022 sebesar Rp3.500.000.000,00 (tiga miliar lima ratus juta rupiah);
- 2) Tahun 2023 sebesar Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah);
- 3) Tahun 2024 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah);
- 4) Tahun 2025 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah); dan
- 5) Tahun 2026 sebesar Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

#### **4. Tata Cara Penyertaan Modal**

Pemenuhan kebutuhan penyertaan modal Pemerintah Daerah dianggarkan melalui APBD tahun anggaran berkenaan sampai dengan Tahun 2026, dengan perincian sebagai berikut:

- a. Tahun 2022 sebesar Rp45.910.000.000,00 (empat puluh lima miliar sembilan ratus sepuluh juta rupiah);
- b. Tahun 2023 sebesar Rp54.410.010.000,00 (lima puluh empat miliar empat ratus sepuluh juta sepuluh ribu rupiah);
- c. Tahun 2024 sebesar Rp51.410.000.000,00 (lima puluh satu miliar empat ratus sepuluh juta rupiah);
- d. Tahun 2025 sebesar Rp51.910.000.000,00 (lima puluh satu miliar sembilan ratus sepuluh juta rupiah); dan
- e. Tahun 2026 sebesar Rp49.701.063.352,00 (empat puluh sembilan miliar tujuh ratus satu juta enam puluh tiga ribu tiga ratus lima puluh dua rupiah).

Sedangkan, penyertaan modal yang dilakukan Pemerintah Daerah adalah dalam bentuk uang.

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS**

# **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Secara filosofis bahwa dalam rangka pembentukan Undang-undang khususnya pembentukan peraturan daerah didasarkan pada cita bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Cita-cita untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan cita-cita yang membutuhkan upaya terus-menerus secara terencana dalam rangka mewujudkan jati diri bangsa yang menentukan kemampuan dan ketahanan nasional dalam pergaulan antar bangsa.

Kajian tentang evaluasi dan analisis tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Grogol Dan Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Sukoharjo penyertaan Modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) didasarkan pada kajian berdasarkan atas Pasal 304 ayat (1) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau BUMD. Selain itu beberapa peraturan yang dianalisis meliputi:

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

Pada penetapan penyertaan modal daerah sebagai bagian dari otonomi daerah didasarkan pada Undang-undang Dasar NRI Pasal 18 ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan



peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

## **2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, mensyaratkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan, sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD telah diperiksa terlebih dahulu oleh BPK selambat-lambatnya 6 enam bulan setelah tahun anggaran berakhir.

## **3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (UUPT)**

Ketentuan dalam UUPT yang digunakan dalam penyusunan Perda ini adalah:

- a. Pasal 1 angka 1 Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.
- b. Pasal 1 angka 4 bahwa Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.
- c. Ketentuan tentang hak pemegang saham berdasarkan Pasal 52 (1) Saham memberikan hak kepada pemiliknya untuk: a. menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS; b. menerima pembayaran dividen dan sisa kekayaan hasil likuidasi; c. menjalankan hak lainnya berdasarkan undang-undang ini.

d. Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan bentuk Badan hukum Perseroan Terbatas yang menjadi kategori dalam penyertaan modal merupakan perseroan yang dikecualikan pendiriannya berdasarkan UU PT khususnya pada pasal 7 ayat 7 yang menyebutkan:

”Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi: a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; .....

Selain itu terhadap Perseroan berlaku undang-undang ini, anggaran dasar Perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Sehingga dalam pendirian BUMD berbentuk PT, berlaku tidak hanya ketentuan berdasarkan Undang-undang PT tetapi juga berlaku perundang-undangan yang lain.

#### **4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara**

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Pengaturan Pengelolaan Investasi sebagaimana diatur dalam Pasal 41 menyebutkan bahwa:

- a. Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
- b. Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
- c. Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

- d. Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- e. Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

**5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sebagaimana telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang**

BPK melaksanakan pemeriksaan keuangan negara yang meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggungjawab keuangan negara. Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, yaitu:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;

- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib di sampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

**6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Pada penyusunan perda ini menggunakan ketentuan dalam Undang-undang tentang penanaman modal sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 1 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.
- b. Pasal 1 angka 2 Penanaman modal dalam negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri.
- c. Pasal 1 angka 5 Penanam modal dalam negeri adalah perseorangan warga negara Indonesia, badan usaha

Indonesia, negara Republik Indonesia, atau daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia.

- d. Pasal 1 angka 7 Modal adalah aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang yang dimiliki oleh penanam modal yang mempunyai nilai ekonomis.
- e. Pasal 1 angka 9 Modal dalam negeri adalah modal yang dimiliki oleh negara Republik Indonesia, perseorangan warga negara Indonesia, atau badan usaha yang berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum

**7. 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**

Sebagai Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana diatur dalam pasal 11 ayat 2 dan 12 ayat 2, bahwa urusan penanaman modal merupakan urusan konkuren yang menjadi kewenangan daerah. termasuk dalam lampirannya yang menyebutkan bahwa Penetapan pemberian fasilitas/insentif di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Pasal 1 angka 40 Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Secara lebih spesifik, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah serta untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah diperlukan upaya-upaya dan usaha untuk meningkatkan sumber pendapatan daerah.

Pasal 284 (1) Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pasal 284 Ayat (1) Yang dimaksud dengan “mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan” adalah sebagai pemegang saham pengendali pada BUMD maupun saham lainnya dan dilarang menjadi pengurus badan usaha.

Berdasarkan ketentuan Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa sumber-sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- (1). Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:
  - a. Pendapatan Asli Daerah meliputi:
    1. pajak daerah;
    2. retribusi daerah;
    3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
    4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
  - b. pendapatan transfer; dan
  - c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.
- (2). Pendapatan transfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
  - a. transfer Pemerintah Pusat terdiri atas:
    1. dana perimbangan;
    2. dana otonomi khusus;
    3. dana keistimewaan; dan
    4. dana Desa.
  - b. transfer antar-Daerah terdiri atas:
    1. pendapatan bagi hasil; dan
    2. bantuan keuangan.

Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf angka 3 dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 4 ditetapkan

dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. (2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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. Pasal 332 menyebutkan bahwa Sumber Modal BUMD terdiri atas: a. penyertaan modal Daerah yang 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. Pasal 343 (1) Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur salah satunya adalah tentang tata cara penyertaan modal.

#### **8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Peraturan perundang-undangan yang baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, harus dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan: a. menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau b. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan terhadap: a. seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau b. kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.

Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan sistematika Peraturan Perundang-undangan



berubah, materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen), esensinya berubah, Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.

Jika suatu Peraturan Perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna Peraturan Perundang-undangan, sebaiknya Peraturan Perundang-undangan tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir, penyebutan-penyebutan dan ejaan, jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

#### **9. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.

Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan.

Belanja daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah pendapatan Daerah yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi.

Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan sendiri. Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan Urusan Pemerintahan dari tingkat pusat hingga Daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak dapat berjalan sendiri-sendiri. Hal ini menuntut adanya sinergisme pendanaan atas urusan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan bernegara. Dengan kebijakan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diharapkan layanan kepada masyarakat di seluruh pelosok nusantara

dapat makin merata dan dengan kualitas yang memadai. Pengaturan-pengaturan yang terkait dengan pengelolaan perpajakan Daerah, TKD, Pembiayaan, Utang Daerah, dan pengendalian APBD diharapkan memberikan kemampuan kepada Pemerintah Daerah untuk secara bersama-sama dan sinergis dengan Pemerintah mencapai tujuan pembangunan nasional dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

#### **10. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah**

Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan Investasi Langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Penyertaan Modal adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Pelaksanaan Investasi Langsung melalui Penyertaan Modal dan/atau Pemberian Pinjaman dilakukan oleh OIP kepada BLU, Badan Usaha, dan/atau pemerintah daerah berdasarkan perjanjian.

Investasi surat berharga dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi. Investasi Langsung dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

#### **11. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan**

Investasi adalah aset yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi seperti bunga, dividen, dan royalti, atau manfaat sosial sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Kas adalah uang tunai dan saldo simpanan di bank yang setiap saat dapat digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan. Kas Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah.

Anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode.

Belanja adalah semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.

Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Investasi jangka panjang dibagi menurut sifat penanaman investasinya, yaitu permanen dan nonpermanen. Investasi Permanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan

untuk dimiliki secara berkelanjutan, sedangkan Investasi Nonpermanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan. Pengertian berkelanjutan adalah investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki terus menerus tanpa ada niat untuk memperjualbelikan atau menarik kembali. Sedangkan pengertian tidak berkelanjutan adalah kepemilikan investasi yang berjangka waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan, dimaksudkan untuk tidak dimiliki terus menerus atau ada niat untuk memperjualbelikan atau menarik kembali.

Investasi permanen yang dilakukan oleh pemerintah adalah investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga hubungan kelembagaan. Investasi permanen dapat berupa: (a) Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan negara/daerah, badan internasional dan badan usaha lainnya yang bukan milik negara; (b) Investasi permanen lainnya yang dimiliki oleh pemerintah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Investasi nonpermanen yang dilakukan oleh pemerintah, antara lain dapat berupa: (a) Pembelian obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh temponya oleh pemerintah; (b) Penanaman modal dalam proyek pembangunan yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga; (c) Dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat seperti bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat; (d) Investasi nonpermanen lainnya, yang sifatnya tidak dimaksudkan untuk dimiliki pemerintah secara berkelanjutan, seperti penyertaan modal yang dimaksudkan untuk penyehatan/penyelamatan perekonomian.

Penyertaan modal pemerintah dapat berupa surat berharga (saham) pada suatu perseroan terbatas dan non surat berharga yaitu kepemilikan modal bukan dalam bentuk saham pada perusahaan yang bukan perseroan.

Investasi permanen lainnya merupakan bentuk investasi yang tidak bisa dimasukkan ke penyertaan modal, surat obligasi jangka panjang yang dibeli oleh pemerintah, dan penanaman modal dalam proyek pembangunan yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga, misalnya investasi dalam properti yang tidak tercakup dalam pernyataan ini.

Investasi jangka panjang yang bersifat permanen misalnya penyertaan modal pemerintah, dicatat sebesar biaya perolehannya meliputi harga transaksi investasi itu sendiri ditambah biaya lain yang timbul dalam rangka perolehan investasi tersebut.

Hasil investasi berupa dividen tunai yang diperoleh dari penyertaan modal pemerintah yang pencatatannya menggunakan metode biaya, dicatat sebagai pendapatan hasil investasi. Sedangkan apabila menggunakan metode ekuitas, bagian laba berupa dividen tunai yang diperoleh oleh pemerintah dicatat sebagai pendapatan hasil investasi dan mengurangi nilai investasi pemerintah. Dividen dalam bentuk saham yang diterima tidak akan menambah nilai investasi pemerintah.

Investasi jangka panjang merupakan investasi yang diadakan dengan maksud untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi. Investasi jangka panjang meliputi investasi nonpermanen dan permanen. Investasi nonpermanen antara lain investasi dalam Surat Utang Negara, penyertaan modal dalam proyek pembangunan, dan investasi

nonpermanen lainnya. Investasi permanen antara lain penyertaan modal pemerintah dan investasi permanen lainnya.

Aset nonlancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang dan aset tak berwujud, yang digunakan secara langsung atau tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau yang digunakan masyarakat umum. Aset nonlancar diklasifikasikan menjadi investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan, dan aset lainnya untuk mempermudah pemahaman atas pos-pos aset nonlancar yang disajikan di neraca. Investasi permanen terdiri dari Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan negara/perusahaan daerah, lembaga keuangan negara, badan hukum milik negara, badan internasional dan badan hukum lainnya bukan milik negara.

Pengeluaran pembiayaan adalah semua pengeluaran Rekening Kas Umum Negara/Daerah antara lain pemberian pinjaman kepada pihak ketiga, penyertaan modal pemerintah, pembayaran kembali pokok pinjaman dalam periode tahun anggaran tertentu, dan pembentukan dana cadangan.

## **12. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, 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 di

sisi 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. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Kebijakan BUMD menurut peraturan ini adalah Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Pelaksanaan kekuasaan tersebut meliputi: a. penyertaan modal; b. subsidi; c. penugasan; d. penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan e. pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, baik pada perusahaan umum Daerah berkedudukan sebagai pemilik modal dan perusahaan perseroan Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham. Kepala Daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan dan dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.

Pendirian BUMD yang terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah ditetapkan dengan Perda. Kedudukan perusahaan umum Daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai



pendirian perusahaan umum Daerah mulai berlaku. Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.

Karakteristik BUMD meliputi badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah dan 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. (2) Dalam hal BUMD yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 2) dan angka 4), kepemilikan saham harus dimiliki oleh salah satu Daerah lebih dari 51% (lima puluh satu persen).

Pendirian BUMD bertujuan untuk: a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah; b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan c. memperoleh laba dan/atau keuntungan. Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan

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

Sumber modal BUMD terdiri atas: a. penyertaan modal Daerah; b. pinjaman, c. hibah; dan d. sumber modal lainnya. Penyertaan modal Daerah dapat bersumber dari: a. APBD; dan/atau b. konversi dari pinjaman. Pinjaman dapat bersumber dari: a. Daerah; b. BUMD lainnya; dan/atau c. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hibah dapat bersumber dari: a. Pemerintah Pusat; b. Daerah; c. BUMD lainnya; dan/atau d. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sumber modal lainnya meliputi kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi asset dan agio saham. Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian BUMD.

Penyertaan modal Daerah yang ditetapkan dengan Perda, dilakukan untuk: a. pendirian BUMD; b. penambahan modal BUMD; dan c. 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 perundang-undangan.

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: a. pengembangan usaha; b. penguatan struktur permodalan; dan c. 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. (3) Pengurangan kepemilikan saham dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi, diprioritaskan untuk diambil alih oleh Daerah lain dan/atau BUMD lainnya. Penambahan modal Daerah dan pengurangan modal Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan Daerah.

Pengurusan BUMD dilakukan oleh organ BUMD. Pada perusahaan umum Daerah terdiri atas: a. KPM; b. Dewan Pengawas; dan c. Direksi. Organ BUMD pada perusahaan perseroan Daerah terdiri atas: a. RUPS; b. Komisaris; dan c. Direksi.

KPM adalah organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak

diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas. Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan Daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris.

Kepala Daerah mewakili Daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan Daerah di dalam RUPS. Kepala Daerah dapat memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat Pemerintah Daerah.

BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan Restrukturisasi. Perubahan bentuk hukum BUMD terdiri atas perubahan bentuk hukum perusahaan umum Daerah menjadi perusahaan perseroan Daerah dan perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan Daerah menjadi perusahaan umum Daerah. Perubahan bentuk hukum BUMD ditetapkan dengan Perda sesuai dengan Peraturan Menteri.

### **13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah**

Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa Investasi Pemerintah daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu.

Pada Pasal 1 Angka 5 Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan usaha. Kemudian Pasal 1 Angka 6 Penyertaan modal daerah dalam

bentuk uang adalah bentuk investasi pemerintah daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan. Pasal 3 Investasi pemerintah daerah bertujuan untuk:

- a. meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah;
- b. meningkatkan pendapatan daerah; dan
- c. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 11 Investasi langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b meliputi: a. penyertaan modal pemerintah daerah.

#### **14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Penyusunan Perda Penyertaan modal Kabupaten Sukoharjo sebagai bentuk kewenangan daerah berdasarkan pada pasal Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

#### **15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah**

Berdasarkan Pasal 411 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, disebutkan bahwa Penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah dilakukan dalam rangka pendirian, pengembangan, dan peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya

yang dimiliki Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Daerah tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

#### **16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019**

Pemerintah daerah harus menyusun analisis investasi pemerintah daerah sebelum melakukan investasi. Analisis investasi tersebut dilakukan oleh penasehat investasi yang independen dan profesional, dan ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.

Penyertaan modal pemerintah daerah pada badan usaha milik negara/daerah dan/atau badan usaha lainnya ditetapkan dengan peraturan daerah tentang penyertaan modal. Penyertaan modal dalam rangka pemenuhan kewajiban yang telah tercantum dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal pada tahun sebelumnya, tidak perlu diterbitkan peraturan daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut belum melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan pada peraturan daerah tentang penyertaan modal.

Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal dimaksud, pemerintah daerah melakukan perubahan peraturan daerah tentang penyertaan modal tersebut. Pemerintah daerah dapat menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk memperkuat

struktur permodalan, sehingga BUMD dimaksud dapat lebih berkompetisi, tumbuh dan berkembang. Khusus untuk BUMD sektor perbankan, pemerintah daerah dapat melakukan penambahan penyertaan modal dimaksud guna menambah modal inti sebagaimana dipersyaratkan Bank Indonesia dan untuk memenuhi Capital Adequacy Ratio (CAR).

Pemerintah daerah yang merupakan pemegang saham pengendali, dapat melakukan penyertaan modal kepada BUMD Perseroda guna memenuhi kepemilikan saham menjadi 51% (lima puluh satu persen) atau lebih, sebagaimana dimaksud Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan kebijakan pemerintah untuk menyalurkan Kredit Usaha Rakyat (KUR) sesuai Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pedoman Pelaksanaan KUR, pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal kepada BUMD Lembaga Keuangan Perbankan milik pemerintah daerah. Dalam hal pemerintah daerah melakukan program KUR Daerah, pemberian subsidi bunga dapat dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mendukung pencapaian target *Sustainable Development Goal's* (SDG's) Tahun 2025, yaitu cakupan pelayanan air minum perpipaan di wilayah perkotaan sebanyak 80% (delapan puluh persen) dan di wilayah perdesaan sebanyak 60% (enam puluh persen), pemerintah daerah perlu memperkuat struktur permodalan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Penguatan struktur permodalan tersebut dilakukan dengan menambah penyertaan modal pemerintah daerah yang antara lain bersumber dari pemanfaatan laba bersih PDAM. Penyertaan modal dimaksud dilakukan untuk penambahan, peningkatan, perluasan prasarana dan sarana sistem penyediaan air minum, serta

peningkatan kualitas dan pengembangan cakupan pelayanan. Selain itu, pemerintah daerah dapat melakukan penambahan penyertaan modal guna peningkatan kuantitas, dan kapasitas pelayanan air minum kepada masyarakat untuk mencapai SDG's dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. PDAM akan menjadi penyedia air minum di daerah sebagai implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUUXI/2013 yang membatalkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Untuk itu pemerintah daerah dapat melakukan penambahan penyertaan modal kepada PDAM dalam rangka memperbesar skala usaha PDAM. Bagi PDAM yang skala usahanya belum sesuai dengan fungsi PDAM sebagai penyedia air minum di daerah, agar dipertimbangkan untuk melakukan penggabungan PDAM dimaksud.

#### **17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah**

Penyertaan modal dapat dilakukan pemerintah daerah walaupun APBD tidak surplus sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Peraturan Daerah ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Peraturan Daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah



penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal, pemerintah daerah melakukan perubahan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**18. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah**

Bahwa dalam rangka usaha untuk lebih meningkatkan peran dan fungsi Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah agar dapat membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian, pembangunan Daerah, mengembangkan pelayanan kepada masyarakat khususnya bidang permodalan yang sekaligus menjadi salah satu sumber pendapatan Daerah serta untuk lebih menarik minat investor baru untuk turut serta dalam penyertaan modal. Dengan Peraturan Daerah ini Perusahaan Daerah BPD Jawa Tengah yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 1993 tentang BPD Jawa Tengah, diubah bentuk badan hukumnya menjadi PT Bank BPD Jateng.

Tujuan perubahan bentuk badan hukum Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dari Perusahaan Daerah menjadi PT Bank BPD Jateng adalah:

- a. Meningkatkan fungsi dan peranan Bank untuk memperluas jangkauan operasional Bank.
- b. Meningkatkan permodalan Bank dengan memberikan kesempatan kepada Pihak Ketiga untuk turut serta menanamkan modalnya;

- c. Meningkatkan daya saing Bank untuk mengantisipasi perkembangan ekonomi nasional maupun globalisasi;
- d. Turut membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pemerataan pembangunan Daerah dan bertindak sebagai penyimpan uang Daerah.

Modal PT Bank BPD Jateng ditetapkan sebagai berikut: Modal Dasar sebesar Rp. 700.000.000.000,00 (Tujuh ratus miliar rupiah); Modal Ditempatkan sebesar Rp. 193.047.000.000,00 (Seratus sembilanpuluh tiga miliar empatpuluh tujuh juta rupiah); Modal disetor sebesar Rp. 96.830.000.000,00 (Sembilanpuluh enam miliar delapan ratus tiga puluh juta rupiah). Modal Disetor dimaksud ayat terdiri dari: a. Pemerintah Daerah sebesar Rp. 61.279.000.000,00 (Enampuluh satu miliar dua ratus tujuh puluh sembilan juta rupiah); b. Pemerintah Daerah Tingkat II sebesar Rp. 35.551.000.000,00 (Tigapuluh lima miliar lima ratus lima puluh satu juta rupiah).

**19. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah**

PT BPR BKK JATENG (Perseroda) yang berkedudukan dan berkantor pusat di Ibukota Provinsi merupakan penggabungan 29 (dua puluh sembilan) PD BKK di Jawa Tengah sebagai berikut: a. PD BKK Bandar; b. PD BKK Banjarnegara; c. PD BKK Pringsurat; d. PD BKK Brebes; e. PD BKK Butuh; f. PD BKK Dempet; g. PD BKK Eromoko; h. PD BKK Kajen; i. PD BKK Kaliori; j. PD BKK Karanganyar; k. PD BKK Karangmoncol; l. PD BKK Kendal Kota; m. PD BKK Kertek; n. PD BKK Kesugihan; o. PD BKK Klaten; p. PD BKK Mojosongo; q. PD BKK Pasar Kliwon; r. PD BKK Pekalongan Utara; s. PD BKK Pemasang; t. PD BKK Purwokerto Selatan; u. PD BKK Sidorejo;

v. PD BKK Slawi; w. PD BKK Sruweng; x. PD BKK Sukoharjo; y. PD BKK Susukan; z. PD BKK Tanon; aa. PD BKK Tayu; bb. PD BKK Tegal Barat; dan cc. PD BKK Tempuran.

Landasan filosofis pembentukan perseroda ini adalah dalam rangka meningkatkan peran dan fungsi Badan Kredit Kecamatan agar dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, peningkatan pelayanan kepada masyarakat khususnya penyediaan modal usaha bagi usaha mikro, kecil dan menengah serta sebagai salah satu sumber pendapatan Daerah, maka perlu dilakukan penyehatan, penguatan dan peningkatan kinerja.

PT BPR BKK JATENG (Perseroda) dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan prinsip profesionalisme dan prinsip kehati-hatian. PT BPR BKK JATENG (Perseroda) didirikan dengan maksud dan tujuan untuk membantu serta mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan Daerah di segala bidang dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat dan peningkatan pendapatan daerah.

PT BPR BKK JATENG (Perseroda) mempunyai fungsi sebagai lembaga intermediasi di bidang keuangan dengan tugas menjalankan usaha sebagai Bank Perkreditan Rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PT BPR BKK JATENG (Perseroda) mempunyai tugas, antara lain: a. menggerakkan ekonomi kerakyatan melalui usaha lembaga perbankan; b. membantu menyediakan modal usaha bagi usaha mikro, kecil dan menengah; c. memberikan pelayanan modal dengan cara mudah, murah dan mengarah dalam mengembangkan kesempatan berusaha; d. menjadi salah satu sumber pendapatan daerah.

Modal Dasar PT BPR BKK JATENG (Perseroda) ditetapkan sebesar Rp924.840.000.000,00 (sembilan ratus dua puluh

empat milyar delapan ratus empat puluh juta rupiah) dengan jumlah modal disetor dari 29 (dua puluh sembilan) PD BKK sebesar Rp231.209.095.437,00 (dua ratus tiga puluh satu milyar dua ratus sembilan juta sembilan puluh lima ribu empat ratus tiga puluh tujuh rupiah).

Kepemilikan Modal Dasar PT BPR BKK JATENG (Perseroda) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan perbandingan Pemerintah Provinsi paling sedikit sebesar 51% (lima puluh satu persen) sebagai Pemegang Saham Pengendali dan Pemerintah Kabupaten/Kota paling banyak sebesar 49% (empat puluh sembilan persen). Rincian kepemilikan Modal Dasar PT BPR BKK JATENG (Perseroda) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur. Apabila modal disetor belum mencapai modal dasar, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menganggarkan dalam APBD dan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Pelaksanaan setoran modal dilakukan dengan mekanisme RUPS.

Penyertaan modal bersumber dari penyertaan modal Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Pinjaman, Hibah dan sumber modal lainnya. Sumber modal lainnya dapat berasal dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham. Tata cara penyertaan modal kepada PT BPR BKK (Perseroda) diatur dalam Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal.

Aset PT BPR BKK JATENG (Perseroda) merupakan kekayaan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipisahkan. Penyertaan modal yang berasal dari pengalihan aset Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan RUPS. Perubahan modal dasar dan modal disetor dimuat dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.

Modal PT BPR BKK JATENG (Perseroda) terdiri atas saham-saham yang dikeluarkan atas nama pemilik dan pada tiap-tiap surat saham dicatat nama pemilik oleh Direksi. Surat-surat saham diberi nomor urut dan ditandatangani oleh Direktur Utama dan Komisaris Utama sebagai wakil pemegang saham. Penentuan Nilai Nominal Saham ditentukan oleh RUPS dan dimuat dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga. PT BPR BKK JATENG (Perseroda) hanya mengakui 1 (satu) badan hukum sebagai pemilik dari satu saham. Setoran saham yang belum mencapai nilai nominal 1 (satu) diberikan tanda setoran saham (resipis) dan dicatat sebagai modal disetor.

Laba bersih setelah diperhitungkan pajak dan telah disahkan oleh RUPS, pembagiannya ditetapkan sebagai berikut deviden sebesar 55,00%, cadangan umum sebesar 18,00%, cadangan tujuan sebesar 5,00%, dana kesejahteraan sebesar 10,00%, dan jasa produksi sebesar 12,00 %.

## **20. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan**

Landasan filosofis pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan adalah meningkatkan peran dan fungsi Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan agar dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, peningkatan pelayanan kepada masyarakat khususnya penyediaan modal usaha bagi usaha mikro, kecil dan menengah serta sebagai salah satu sumber pendapatan Daerah, maka perlu dilakukan penyehatan, penguatan dan peningkatan kinerja.

Perusahaan perseroan daerah ini semula merupakan 33 (tiga puluh tiga) Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan yang didirikan berdasarkan

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan (PD BPR BKK) di Provinsi Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2012 diubah bentuk badan hukumnya menjadi PT BPR BKK (Perseroda). Ke 33 (tiga puluh tiga) Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan tersebut meliputi: a. BPR BKK Kota Semarang di Kota Semarang; b. BPR BKK Demak di Kabupaten Demak; c. BPR BKK Ungaran di Kabupaten Semarang; d. BPR BKK Kendal di Kabupaten Kendal; e. BPR BKK Purwodadi di Kabupaten Grobogan; f. BPR BKK Pati di Kabupaten Pati; g. BPR BKK Kudus di Kabupaten Kudus; h. BPR BKK Lasem di Kabupaten Rembang; i. BPR BKK Jepara di Kabupaten Jepara; j. BPR BKK Blora di Kabupaten Blora; k. BPR BKK Kota Magelang di Kota Magelang; l. BPR BKK Muntilan di Kabupaten Magelang; m. BPR BKK Purworejo di Kabupaten Purworejo; n. BPR BKK Temanggung di Kabupaten Temanggung; o. BPR BKK Wonosobo di Kabupaten Wonosobo; p. BPR BKK Kebumen di Kabupaten Kebumen; q. BPR BKK Kota Pekalongan di Kota Pekalongan; r. BPR BKK Kabupaten Pekalongan di Kabupaten Pekalongan; s. BPR BKK Batang di Kabupaten Batang; t. BPR BKK Kota Tegal di Kota Tegal; u. BPR BKK Kabupaten Tegal di Kabupaten Tegal; v. BPR BKK Taman di Kabupaten Pemalang; w. BPR BKK Banjarharjo di Kabupaten Brebes; x. BPR BKK Cilacap di Kabupaten Cilacap; y. BPR BKK Purbalingga di Kabupaten Purbalingga; z. BPR BKK Purwokerto di Kabupaten Banyumas; aa. BPR BKK Mandiraja di Kabupaten Banjarnegara; bb. BPR BKK Wonogiri di Kabupaten Wonogiri; cc. BPR BKK Tulung di Kabupaten Klaten; dd. BPR BKK Karangmalang di Kabupaten Sragen; ee. BPR BKK Tasikmadu di Kabupaten Karanganyar; ff. BPR BKK GROGOL di

Kabupaten Sukoharjo; gg. BPR BKK Boyolali di Kabupaten Boyolali.

PT BPR BKK (Perseroda) dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan prinsip profesionalisme dan prinsip kehati-hatian. PT BPR BKK (Perseroda) didirikan dengan maksud untuk membantu serta mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan Daerah di segala bidang dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat dan peningkatan pendapatan daerah. Selain itu, tujuan pendiriannya adalah untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah, memperluas akses keuangan kepada masyarakat, mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan, melaksanakan BPR dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan memperoleh laba atau keuntungan.

PT BPR BKK (Perseroda) mempunyai fungsi sebagai lembaga intermediasi di bidang keuangan dengan tugas menjalankan usaha sebagai Bank Perkreditan Rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain pelaksanaan fungsi juga mempunyai tugas antara lain menggerakkan ekonomi kerakyatan melalui usaha lembaga perbankan, membantu menyediakan modal usaha bagi usaha mikro, kecil dan menengah, memberikan pelayanan modal dengan cara mudah, murah dan mengarah dalam mengembangkan kesempatan berusaha, menjadi salah satu sumber pendapatan daerah.

Modal Dasar PT. BPR BKK (Perseroda) ditetapkan sebesar Rp2.864.000.000.000 (dua trilyun delapan ratus enam puluh empat milyar rupiah). Kepemilikan Modal Dasar dengan perbandingan Pemerintah Provinsi sebesar 51 % (lima puluh satu persen) sebagai Pemegang Saham Pengendali dan

Pemerintah Kabupaten/Kota sebesar 49 % (empat puluh sembilan persen). Rincian kepemilikan Modal Dasar untuk BPR BKK Grogol Kab. Sukoharjo sebesar 60.000.000.000 (enam puluh miliar rupiah). apabila modal disetor belum mencapai modal dasar, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menganggarkan penyertaan modal dalam APBD dan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian pelaksanaan setoran modal dilakukan dengan mekanisme RUPS.

Sumber modal dasar dengan diputuskan oleh RUPS, terdiri atas penyertaan modal, hibah dan sumber modal lainnya yang meliputi kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham.

Penyertaan modal merupakan batas pertanggungjawaban atas kerugian PT BPR BKK (Perseroda) dan tata cara penyertaan modal diatur dalam Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal.

Aset PT BPR BKK (Perseroda) merupakan kekayaan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipisahkan. Penyertaan modal yang berasal dari pengalihan aset Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan RUPS. Perubahan modal dasar dan modal disetor dimuat dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga.

Modal PT BPR BKK (Perseroda) terdiri atas saham-saham yang dikeluarkan atas nama pemilik dan pada tiap-tiap surat saham dicatat nama pemilik oleh Direksi. Surat-surat saham diberi nomor urut dan ditandatangani oleh Direktur Utama dan Komisaris Utama sebagai wakil pemegang saham. Penentuan Nilai Nominal Saham ditentukan oleh RUPS dan dimuat dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dan hanya mengakui 1 (satu) badan hukum sebagai pemilik



dari satu saham. Setoran saham yang belum mencapai nilai nominal 1 (satu) diberikan tanda setoran saham (resipis) dan dicatat sebagai modal disetor.

Direksi wajib menyiapkan Rencana Bisnis Bank (RBB)/Rencana Strategi Bisnis (*Corporate Plan*) sebagai dokumen tertulis yang menggambarkan rencana pengembangan dan kegiatan dalam jangka waktu tertentu serta strategi untuk merealisasikan yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. RBB paling sedikit memuat a. evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya, b. kondisi PT BPR BKK (Perseroda) saat ini, c. asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis, d. visi, misi, sasaran strategi, kebijakan dan program kerja, e. nilai dan harapan pemangku kepentingan (*stakeholder*), f. proyeksi Keuangan; dan g. rencana penggunaan dana tanggung jawab sosial dan lingkungan/*corporate social responsibility*. RBB yang telah ditandatangani bersama Komisaris disampaikan kepada RUPS untuk mendapatkan pengesahan dan merupakan dasar perjanjian kontrak kinerja.

Laba bersih setelah diperhitungkan pajak dan telah disahkan oleh RUPS, pembagiannya ditetapkan sebagai berikut: a. deviden untuk pemegang saham 55% (lima puluh lima persen); b. cadangan 20% (dua puluh persen); c. tanggung jawab sosial dan lingkungan/*corporate social responsibility* 3% (tiga persen); d. tantiem 4% (empat persen); e. jasa produksi 8% (delapan persen); dan f. dana kesejahteraan 10% (sepuluh persen).

PT BPR BKK (Perseroda) wajib menerapkan Tata Kelola Perusahaan yang baik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam setiap kegiatan usahanya pada seluruh tingkatan atau jenjang organisasi. Penerapan Tata

Kelola Perusahaan yang baik diatur lebih lanjut dengan Peraturan Direksi atas persetujuan Dewan Komisaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**21. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pendirian Perseroan Terbatas Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Kabupaten Sukoharjo**

PT BPR Syariah dalam melaksanakan usahanya berasaskan prinsip syariah, demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian.

PT BPR Syariah didirikan dengan tujuan menunjang pelaksanaan pembangunan dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Kegiatan PT. BPR Syariah adalah:

a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk:

- 1) simpanan berupa tabungan atau yang dipersamakan dengan itu berdasarkan Akad wadi'ah atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah; dan
- 2) investasi berupa deposito atau tabungan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu berdasarkan Akad mudharabah atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah.

b. menyalurkan dana kepada masyarakat dalam bentuk:

- 1) Pembiayaan bagi hasil berdasarkan Akad mudharabah atau musyarakah;
- 2) Pembiayaan berdasarkan Akad murabahah, salam, atau istishna';
- 3) Pembiayaan berdasarkan Akad qardh;
- 4) Pembiayaan penyewaan barang bergerak atau tidak bergerak kepada nasabah berdasarkan Akad ijarah atau sewa beli dalam bentuk ijarah muntahiya bittamlik; dan
- 5) Pengambilalihan utang berdasarkan Akad hawalah.

- c. menempatkan dana pada bank syariah lain dalam bentuk titipan berdasarkan Akad wadi'ah atau investasi berdasarkan Akad mudharabah dan/atau Akad lain yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah;
- d. memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah melalui rekening Bank Pembiayaan Rakyat Syariah yang ada di Bank Umum Syariah, Bank Umum Konvensional, dan Unit Usaha Syariah; dan
- e. menyediakan produk atau melakukan kegiatan usaha Bank Syariah lainnya yang sesuai dengan prinsip syariah berdasarkan persetujuan Bank Indonesia.

Modal Dasar PT. BPR Syariah terdiri atas seluruh Nilai Nominal Saham.

Penyertaan Modal disetor dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan Pihak Ketiga dengan ketentuan bahwa komposisi Modal setor mayoritas dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten.

Modal Dasar PT. BPR Syariah ditetapkan sebesar Rp 15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) dimana kepemilikan modal dasar dengan komposisi 60% (enam puluh persen) pemerintah daerah dan 40% (empat puluh persen) pihak ketiga. Modal disetor PT. BPR Syariah yang berasal dari Pemerintah Daerah untuk pertama kali ditetapkan sebesar Rp. 3.500.000.000,00 (tiga miliar lima ratus juta rupiah).

Modal disetor pada PT. BPR Syariah merupakan kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan dan jumlahnya dapat ditambah. Penambahan jumlah modal disetor dapat diubah atas usul RUPS dan selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Pengusulan penambahan modal disetor oleh PT. BPR Syariah harus dilampiri *corporate plan*. Saham yang dikeluarkan oleh PT. BPR Syariah adalah Saham Atas Nama. Nilai nominal saham ditetapkan dalam Anggaran Dasar. Setiap

Pemegang Saham sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan harus tunduk pada semua keputusan yang diambil dengan sah oleh RUPS.

## **22. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo**

Fungsi Perusahaan Daerah Pertanian adalah sebagai salah satu lembaga usaha di bidang pertanian untuk mendukung ketahanan pangan daerah dan pemberdayaan petani. Tujuan Perusahaan Daerah Pertanian adalah:

- a. mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan pertanian daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani; dan
- b. meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Untuk mencapai tujuan Perusahaan Daerah Pertanian menyelenggarakan usaha-usaha antara lain :

- a. berusaha di bidang pengeringan dan *rice milling unit* yang memberi keuntungan dan pelayanan bagi kepentingan umum;
- b. berusaha di bidang perbenihan dan perbibitan; dan
- c. berusaha di bidang perdagangan, jasa sarana prasarana pertanian, dan bidang lain yang dapat mendorong kemajuan Perusahaan Daerah serta dapat mendorong sektor lain yang berkaitan dengan pertanian di luar bidang usaha.

Modal Dasar Perusahaan Daerah Pertanian ditetapkan sebesar Rp15.000.000.000,00 (Lima belas miliar rupiah). Pemenuhan modal dasar dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai kemampuan daerah.

Modal disetor Perusahaan Daerah Pertanian untuk pertama kali ditetapkan sebesar Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Untuk penambahan modal dapat diperoleh dari:

- a. penyertaan modal atau hibah dari Pemerintah Daerah;

- b. bantuan permodalan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Badan/Lembaga Nasional/Internasional melalui proses dan prosedur yang berlaku; dan
- c. pinjaman dari pihak ketiga.

Penambahan modal harus dengan persetujuan DPRD atas usul Bupati dengan melampirkan analisa bisnis. Modal Perusahaan Daerah Pertanian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

### **23. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha Dan Jasa**

Perumda Aneka Usaha dan Jasa didirikan dengan tujuan:

- 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, berkarakteristik dan potensi daerah berdasarkan tata kerja kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Modal Dasar Perumda Aneka Usaha dan Jasa terdiri dari:  
a. pasar; b. gedung promosi; c. pusat jajanan; dan d. Gedung Budi Sasono. Modal disetor Perumda Aneka Usaha dan Jasa untuk pertama kali ditetapkan sebesar Rp3.500.000.000,00 (tiga milyar lima ratus juta rupiah).

### **24. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Sukoharjo**

PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) dirikan dengan maksud untuk meningkatkan peran dan fungsi serta daya saing dalam mengantisipasi perkembangan ekonomi regional, nasional dan/atau internasional. Pendirian BPR Bank

Sukoharjo (Perseroda) bertujuan untuk: PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) didirikan dengan tujuan: a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah; b. memperluas akses keuangan kepada kelembagaan daerah dan masyarakat; c. mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d. mendirikan BPR dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik; dan e. memperoleh laba atau keuntungan.

Modal dasar PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) ditetapkan Rp75.000.000.000,00 (tujuh puluh lima miliar rupiah). Dari modal dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), modal disetor sebesar Rp29.999.812.418,00 (dua puluh sembilan miliar sembilan ratus sembilan puluh sembilan juta delapan ratus dua belas ribu empat ratus delapan belas rupiah).

Laba bersih PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) setelah dikurangi pajak yang telah disahkan RUPS meliputi:

- a. bagian laba untuk daerah/dividen untuk pemegang saham 55% (lima puluh lima persen);
- b. cadangan 20% (dua puluh persen);
- c. tanggung jawab sosial dan lingkungan/corporate social responsibility 3%(tiga persen);
- d. tantiem 4% (empat persen);
- e. jasa produksi 8% (delapan persen); dan
- f. dana kesejahteraan 10% (sepuluh persen).

## **25. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum**

Landasan filosofis pendirian Perusahaan Umum Daerah Air Minum adalah bahwa untuk meningkatkan perekonomian Daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa pelayanan dan penyediaan air minum, dan memberikan

keuntungan bagi pendapatan asli daerah diperlukan pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Air Minum yang menerapkan tata kelola perusahaan yang baik.

Pemerintah Daerah mendirikan perusahaan umum daerah air minum dengan nama “Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Makmur bertujuan untuk a.memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, b.menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan air minum, 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 berdasarkan prinsip ekonomi dan fungsi sosial.

Perumda Air Minum merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah dan tidak terbagi atas saham. Sumber Modal Perumda Air Minum terdiri atas penyertaan modal Daerah, pinjaman, hibah dan sumber modal lainnya seperti kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham.

Penggunaan laba bersih dibagi untuk Laba bersih Perumda Air Minum Tirta Makmur yang telah disahkan oleh KPM setelah dipotong pajak ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah 55% (lima puluh lima persen);
- b. dana cadangan 20% (dua puluh persen);
- c. TJSLP 2,5% (dua setengah persen);
- d. dana pendidikan 6 % (enam persen);
- e. jasa produksi 12,5% (dua belas setengah persen); (untuk organ dan pegawai);
- f. Tantiem untuk Dewan Pengawas dan Direksi serta bonus untuk pegawai 4 % (empat persen).

## **26. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Percetakan Dan Penerbitan**

Dalam rangka mendorong pertumbuhan perekonomian di daerah serta meningkatkan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat, Pemerintah Kabupaten Sukoharjo memiliki kewenangan dalam mengelola perusahaan umum daerah yang bergerak dalam bidang percetakan dan penerbitan. Perumda Percada didirikan bertujuan:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa berupa percetakan dan penerbitan;
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Modal dasar Perumda Percada ditetapkan sebesar Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah). Dari modal dasar, modal disetor sebesar Rp6.427.208.002,00 (enam miliar empat ratus dua puluh tujuh juta dua ratus delapan ribu dua rupiah).

Laba bersih Perumda Percada yang telah disahkan oleh KPM setelah dipotong pajak ditetapkan sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah 55% (lima puluh lima persen);
- b. Dana Cadangan 20% (dua puluh persen);
- c. TJSLP 3% (tiga persen);
- d. Dana Pendidikan 3% (tiga persen);
- e. Jasa Produksi 15 % (lima belas persen); dan
- f. tantiem untuk Dewan Pengawas dan Direksi serta bonus untuk pegawai 4% (empat persen).



## **27. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pasal 70 Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

(1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (4) huruf b, pada BUMD.

(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 Bupati dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.

(4) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 71 Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

(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, maka Pemerintah Daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB IV**

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

#### **A. Landasan Filosofis**

Aristoteles berpendapat dalam bukunya *politica* suatu Negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan Konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi yaitu : pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik. Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan, konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur Negara menurut aturan-aturan tersebut.

Menurut Maria S.W. Soemardjono,<sup>38</sup> konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntutannya” juga harus dirasakan “kemanfaatannya” (*socially profitable atau for public use atau actual use by the public*). Dan agar unsur kemanfaatan itu dapat dipenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat

---

<sup>38</sup> Maria S.W. Sumardjono. 1990. “Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan untuk Makalah Chadidjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA.” *Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional*, Medan 19-20 September, hlm. 13.

secarakeseluruhan dan atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogyannya melalui penelitian terpadu.

Menurut Burger (*et.al*), tidak terdapat perbedaan pokok antara “bertentangan dengan Undang-undang” dan “bertentangan dengan kepentingan umum”. Bertentangan dengan Undang-undang, secara umum menunjukkan sifat lebih obyektif dan lebih eksak. Sedangkan pembatalan atas dasar “bertentangan dengan kepentingan umum”, sifat subyektif (subyektivitas) memainkan peran lebih besar. Menurut H.D Van Wijk, Undang-undang harus dilihat sebagai fiksasi (*fixatie*) kepentingan umum.

Perda tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar Negara, bertentangan dengan kebijaksanaan Nasional, kesusilaan, nilai-nilai keadilan, dan berbagai bentuk kemaslahatan atau yang berguna untuk umum. Perkataan “umum” tidak sekedar diartikan dengan orang banyak, melainkan dan terutama dalam arti kesempatan bagimasyarakat memperoleh manfaat seluas-luasnya tanpa syarat-syarat yang terlalu memberatkan.

Pemerintah Kabupaten Sukoharjo mempunyai beberapa kebijakan dan program prioritas yang strategis dan mendesak dalam rangka meningkatkan PAD yang membutuhkan dana cukup besar, namun dengan melihat keterbatasan Anggaran Pembangunan dalam APBD Kabupaten Sukoharjo, maka dituntut Pemerintah Kabupaten Sukoharjo untuk lebih jeli, kreatif dan inovatif dalam melihat potensi yang dapat digali serta berusaha mencari solusi maupun alternatif yang tepat, guna mencari sumber dan pembiayaan bagi pembangunan, sekaligus dalam rangkaantisipasi terhadap perkembangan jangka panjang ekonomi daerah dan regional terutama dalam menyongsong era global.

Pengelolaan penyertaan modal pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Sukoharjo, Badan Usaha, Pimpinan Lembaga sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.
2. Asas kepastian hukum, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Asas efisiensi, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah diarahkan agar dana penyertaan modal digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
4. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan penyertaan modal pemerintah daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
5. Asas kepastian nilai, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai penyertaan modal dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana, divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah.

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. 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. Oleh karena itu, untuk memperkuat struktur permodalan dalam rangka pengembangan usaha dan perubahan Permodalan pada Badan Usaha Milik Daerah, perlu dilakukan penambahan modal melalui penyertaan modal daerah Kabupaten Sukoharjo.

## **B. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan gambaran bahwa peraturan yang dibentuk adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Landasan sosiologis merupakan gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah, kebutuhan masyarakat serta Negara. Sehingga peraturan itu dapat dipahami, ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat secara luas berdasarkan apa yang terjadi pada kenyataannya di masyarakat.<sup>39</sup>

### **1. Sesuai dengan Keyakinan Umum**

Dalam suatu daerah pastinya terdapat banyak perbedaan. Akan tetapi, tiap daerah juga mempunyai persamaan secara keseluruhan dan itu berupa peraturan. Peraturan ini wajib di patuhi secara menyeluruh oleh tiap daerah. Jadi apabila peraturan itu tidak dilihat dari keyakinan masyarakat pada umumnya, maka peraturan itu

---

<sup>39</sup><http://muhammadsabrata.blogspot.co.id/2013/12/dasar-penyusunan-pembentukan-perundang.html>

tidak akan ada artinya karena peraturan itu tidak akan ditaati, dipatuhi dan dipahami masyarakat karena bertentangan dengan peraturan yang telah ada pada masyarakat sebelumnya.

## **2. Kesadaran Hukum Masyarakat**

Maksudnya disini adalah dalam pembentukan suatu peraturan dan rancangan perundang-undangan, masyarakat juga harus tahu dan mengerti dengan aturan tersebut. Sehingga mereka dapat mematuhi dan menjalankannya di lingkungan mereka masing-masing. Kesadaran hukum sangat perlu untuk masyarakat, karena dapat membantu mereka dan sebagai petunjuk dalam menghadapi suatu persoalan yang tentunya juga bersangkutan dengan hukum.

## **3. Tidak Menjadi Kalimat-Kalimat Mati Belaka**

Mempunyai artian bahwa peraturan yang telah ada hendaknya dalam penerapannya dipatuhi dan ditaati oleh masyarakat, tetapi apabila dalam masyarakat itu tidak menjadi sesuatu peraturan yang ditaati dan dipatuhi maka peraturan itu akan menjadi kalimat-kalimat yang hanya mati belaka. Peraturannya telah ada dan tertulis secara jelas tetapi peraturan itu seperti tidak ada dan tidak diketahui.

## **4. Harus Dipahami oleh Masyarakat**

Seperti yang kita tahu di atas, suatu peraturan nantinya harus di patuhi dan di taati oleh masyarakat. Tapi, sebelum menaati peraturan tersebut tentunya masyarakat harus mengerti dan memahami peraturan tersebut. Karena percuma saja peraturan tanpa ketidak tahuan itu sama saja dengan nol besar.

## **5. Sesuai dengan Kenyataan Hidup Masyarakat**

Maksudnya disini adalah suatu peraturan haruslah sesuai dengan realita dengan keadaan masyarakatnya. Jangan hanya terpatok pada satu golongan saja atau

beberapa golongan. Karena suatu peraturan itu di tujukan untuk masyarakat saja. Bukan untuk suatu golongan tertentu.

Penyertaan modal daerah Kabupaten Sukoharjo kepada BUMD meliputi kebutuhan untuk pemenuhan permodalan pada BUMD baru seperti PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo; Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo; dan Perumda Aneka Usaha dan Jasa. Selain itu, karena adanya kajian investasi, terdapat perubahan penyertaan modal pada modal dasar beberapa BUMD seperti PT BPR BANK SUKOHARJO (PERSERODA) pada tahun 2018 sebesar Rp50.000.000.000,00 menjadi Rp75.000.000.000,00; PT BPR BKK JATENG (PERSERODA), dan Perumda Air Minum Tirta Makmur.

### **C. Landasan Yuridis**

Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik, berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan. serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian(toetsen), agar peraturan peraturan tersebut memenuhi asas asas dimaksud, serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum yang berlaku. Untuk setiap penyertaan modal yang dilakukan Pemda harus dilakukan melalui Peraturan Daerah. Kewajiban ini diatur dalam berdasarkan ketentuan Pasal 78 Ayat (2) 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 tentang penyertaan modal Daerah berkenaan. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan “Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah”. Mengacu pada Undang-undang ini, memang sudah tepat bila setiap penyertaan modal Pemda ke BUMD harus dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Penyertaan Modal pemerintah Badan Usaha Milik Daerah sudah tidak dapat mengakomodir kepentingan karena sudah terpenuhinya jumlah penanaman modal Sedangkan kebutuhan untuk pemenuhan permodalan pada BUMD baru, Perumda Aneka Jasa, Perusahaan Daerah Pertanian, PT BPR Syariah memerlukan adanya instrumen hukum dalam pendiriannya sesuai dengan pasal 333 (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka penyertaan modal wajib ditetapkan dengan Peraturan Daerah.



## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP PERATURAN DAERAH**

Penyusunan Naskah Akademik sebagai salah satu unsur pembuatan Peraturan Perundang-Undangan adalah dimulai dari penelitian, sehingga diharapkan peraturan perundang-undangan yang akan dilahirkan dapat diterima oleh masyarakat.<sup>40</sup> Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik juga mempunyai fungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk sehingga memiliki nilai penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>41</sup> Maka, perlu disusun hal-hal yang menjadi jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup Peraturan Daerah yang akan diatur sebagai berikut:

#### **A. SASARAN YANG HENDAK DIWUJUDKAN**

Penyusunan Naskah Akademik ini akan mewujudkan sebuah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Sukoharjo tentang Penyertaan Modal, sehingga kegiatan ini merupakan sebuah upaya bagi Pemerintah Daerah Sukoharjo untuk lebih meningkatkan fungsi pemerintah dalam mengakomodir permodalan terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai implementasi fungsi pemerintah mendukung perkembangan pelayanan masyarakat dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

---

<sup>40</sup> Delfina Gusman, "Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik", MMH, Vol. 40 (17), 2011, hlm. 297-304. Lihat juga: Hikmahanto Juwana. 2006, *Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*. Departemen hukum dan HAM. Jakarta, hlm. 2-3.

<sup>41</sup> Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Yogyakarta. 1998, hlm. 78.

Dengan demikian, melalui naskah akademik ini diharapkan dapat membentuk suatu Peraturan Daerah yang merupakan jawaban atas pelimpahan kewenangan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penyertaan modal daerah yang masing-masing penyertaan modal tersebut didasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan pemerintahan yang baik (*Good Corporate Governance*). Hal ini karena dalam setiap proses perumusan anggaran dasar BUMD, proses penyertaan modal sampai pada evaluasi kinerja BUMD mewajibkan integrasi aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan keadilan. Pembuatan Peraturan Daerah Penyertaan Modal ini diharapkan memberikan kepastian hukum serta akuntabilitas penyertaan modal khususnya pada Pemerintah Daerah Sukoharjo, *Stakeholder* BUMD Sukoharjo dan umumnya kepada masyarakat Daerah Sukoharjo.

Sasaran dalam pembentukan Peraturan Daerah ini adalah penyertaan modal untuk BUMD Sukoharjo yang meliputi 9 (sembilan) BUMD, yaitu: (i) PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah; (ii) PT BPR BKK GROGOL (Perseroda); (iii) PT BPR BKK JATENG (Perseroda); (iv) PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda); (v) Perumda Air Minum Tirta Makmur; (vi) Perumda Percada; (vii) PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo; (viii) Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo; dan (ix) Perumda Aneka Usaha dan Jasa.

## **B. JANGKAUAN PENGATURAN**

Jangkauan pengaturan Raperda Sukoharjo tentang Penyertaan Modal adalah berupaya memberikan payung hukum yang jelas terhadap penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Sukoharjo kepada BUMD di wilayah Daerah Sukoharjo, sekaligus memberikan kepastian hukum. Maka, sangat penting membentuk sebuah produk hukum berupa Peraturan Daerah sebagai landasan hukum yang sekaligus memberikan suatu

aturan yang komprehensif terhadap penyertaan modal Daerah Sukoharjo. Dengan demikian, jangkauan dari Peraturan Daerah ini lebih fokus pada penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Sukoharjo kepada BUMD di wilayah Daerah Sukoharjo dengan harapan akan memberikan nilai tambah berupa perkembangan pelayanan masyarakat dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berimplikasi pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat khususnya di Daerah Sukoharjo.

Peraturan daerah tentang penyertaan modal ini dibuat dalam rangka memperkuat struktur permodalan dan peningkatan prosentase saham Daerah kepada BUMD di Daerah Sukoharjo. Ekspektasi penyertaan modal kepada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, PT BPR BKK GROGOL (Perseroda), PT BPR BKK JATENG (Perseroda), PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda), Perumda Air Minum Tirta Makmur, Perumda Percada, PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo, Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo dan Perumda Aneka Usaha dan Jasa, diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan pendapatan asli daerah dan memenuhi modal dasar kepada badan usaha milik daerah sesuai kewajiban pemerintah daerah.

### **C. ARAH PENGATURAN**

Dalam substansi normatif lampiran 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 terdapat unsur-unsur yang harus dimuat dalam suatu peraturan daerah, meliputi: (i) ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa; (ii) materi yang akan diatur; (iii) ketentuan peralihan; dan (v) ketentuan penutup. Dengan

demikian, dapat diklasifikasikan dan diuraikan lebih lanjut perihal unsur-unsur tersebut sebagai berikut:

### **1. Materi Dalam Ketentuan Umum**

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa. Pada bagian ini yang harus dimuat adalah tentang pengertian dan/atau definisi terkait dengan beberapa substansi yang harus dijelaskan dalam Peraturan Daerah. Maka, dalam Peraturan Daerah ini, hal-hal yang diatur dan terdapat pada bagian ketentuan umum adalah sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Kabupaten Sukoharjo;
- b. Bupati adalah Bupati Sukoharjo;
- c. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom;
- d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- e. Penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah setiap usaha dalam penyertaan modal Daerah pada suatu usaha bersama dengan pihak ketiga dan/atau pemanfaatan modal Daerah oleh pihak ketiga dengan prinsip saling menguntungkan;
- f. Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam

ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau anggaran dasar;

- g. Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas;
- h. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah Badan Usaha Milik Daerah dan/atau badan hukum lainnya yang seluruh dan/atau sebagian modalnya berasal dari Pemerintah Kabupaten Sukoharjo;
- i. Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yang selanjutnya disebut PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah perseroan terbatas yang bergerak di bidang perbankan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang saham-sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah kabupaten/kota se- Provinsi Jawa Tengah;
- j. Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan yang selanjutnya disebut PT BPR BKK (Perseroda) adalah Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan yang berjumlah 33 (tiga puluh tiga) yang semula adalah 33 (tiga puluh tiga) Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan di Provinsi Jawa Tengah;
- k. PT BPR BKK GROGOL (Perseroda) adalah PT BPR BKK (Perseroda) yang berkedudukan di Daerah;

- l. Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah yang selanjutnya disebut PT BPR BKK JATENG (Perseroda) adalah Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah yang merupakan penggabungan 27 (dua puluh tujuh) Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah;
- m. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Makmur yang selanjutnya disebut Perumda Air Minum Tirta Makmur adalah Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kabupaten Sukoharjo yang merupakan Perusahaan Umum Daerah yang bergerak di bidang pelayanan air minum;
- n. Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Sukoharjo yang selanjutnya disebut PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sukoharjo;
- o. Perusahaan Umum Daerah Percetakan dan Penerbitan adalah Perusahaan Umum Daerah Percetakan dan Penerbitan Kabupaten Sukoharjo yang selanjutnya disebut Perumda Percada dimana seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah berupa kekayaan Daerah yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham;
- p. Perseroan Terbatas Bank Pembiayaan Rakyat Baitul Hikmah Sukoharjo yang selanjutnya disebut dengan PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo adalah badan usaha yang melakukan usahanya di bidang perbankan dengan berdasarkan prinsip syariah yang modalnya sebagian milik pemerintah Daerah yang merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan;

- q. Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo adalah Perusahaan Daerah yang bergerak di bidang pemberdayaan pertanian; dan
- r. Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha dan Jasa yang selanjutnya disebut Perumda Aneka Usaha dan Jasa adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak dibidang aneka usaha dan jasa yang seluruh modalnya dimiliki oleh Daerah dan tidak terbagi atas saham.

Dalam ketentuan umum Ranperda ini juga turut diatur maksud dan tujuan penyertaan modal. Hal ini merupakan variasi bentuk dari lampiran Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dapat menempatkan maksud dan tujuan peraturan daerah pada bagian ketentuan umum. Adapun maksud dari Penyertaan Modal ini adalah untuk menggali potensi ekonomi guna memperoleh manfaat ekonomis, sosial atau manfaat lainnya bagi Daerah dalam rangka menyejahterakan masyarakat. Sedangkan, tujuan dari Penyertaan modal Daerah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan Daerah, pertumbuhan perkembangan perekonomian Daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **2. Materi yang Akan Diatur**

Materi yang akan diatur merupakan norma-norma keseluruhan yang menjadi bagian utama Peraturan Daerah dan disusun atas pasal-pasal berisi materi pengaturan sebagai berikut:

### **a. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penyertaan modal Pemerintah Daerah meliputi 9 (sembilan) BUMD, yaitu: (i) PT Bank

Pembangunan Daerah Jawa Tengah; (ii) PT BPR BKK GROGOL (Perseroda); (iii) PT BPR BKK JATENG (Perseroda); (iv) PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda); (v) Perumda Air Minum Tirta Makmur; (vi) Perumda Percada; (vii) PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo; (viii) Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo; dan (ix) Perumda Aneka Usaha dan Jasa.

b. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah

Penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah setiap usaha dalam penyertaan modal Daerah pada suatu usaha bersama dengan pihak ketiga dan/atau pemanfaatan modal Daerah oleh pihak ketiga dengan prinsip saling menguntungkan. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Modal disetor pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 (dua) tahun sejak berdiri. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Penyertaan modal sesuai ruang lingkup dengan perincian sampai Tahun Anggaran 2026 yang meliputi 9 (sembilan) BUMD, yaitu: (i) PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah; (ii) PT BPR BKK GROGOL (Perseroda); (iii) PT BPR BKK JATENG (Perseroda); (iv) PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda); (v) Perumda Air Minum Tirta Makmur; (vi) Perumda Percada; (vii) PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo; (viii) Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo; dan (ix) Perumda Aneka Usaha dan Jasa.



#### c. Tata Cara Penyertaan Modal

Pemenuhan kebutuhan penyertaan modal Pemerintah Daerah dianggarkan melalui APBD tahun anggaran berkenaan sampai dengan Tahun 2026. Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud adalah dalam bentuk uang. Tata cara penyertaan modal mengatur dan sesuai dengan ruang lingkup. Pemerintah Daerah melakukan penyertaan modal dengan mempertimbangkan: (i) kemampuan keuangan Daerah pada tahun anggaran berkenaan; dan (ii) hasil evaluasi kinerja PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, PT BPR BKK GROGOL (Perseroda), PT BPR BKK JATENG (Perseroda), PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda), Perumda Air Minum Tirta Makmur, Perumda Percada, PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo, Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo, Perumda Aneka Usaha dan Jasa. Apabila penyertaan modal pada tahun berkenaan belum dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah, berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud, maka dapat dianggarkan kembali pada tahun anggaran berikutnya. Penyertaan modal Pemerintah Daerah merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Penatausahaan dan pertanggung jawaban Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

#### d. Hak dan Kewajiban

Hak-hak Pemerintah Daerah Sukoharjo setiap tahun menerima: (i) dividen sesuai prosentase kepemilikan saham pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, PT BPR BKK GROGOL (Perseroda), PT BPR BKK JATENG (Perseroda), PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) dan PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo; dan (ii) pembagian

laba Perumda Air Minum Tirta Makmur, Perumda Percada, Perumda Pertanian Kabupaten Sukoharjo, dan Perumda Aneka Usaha. Hak-hak Pemerintah Daerah Sukoharjo disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah Sukoharjo mempunyai hak suara dalam: (i) RUPS pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, PT BPR BKK GROGOL (Perseroda), PT BPR BKK JATENG (Perseroda), PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda) dan PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo; dan (ii) Rapat KPM pada Perumda Air Minum Tirta Makmur, Perumda Percada, Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo, dan Perumda Aneka Usaha dan Jasa.

BUMD wajib melaporkan kemajuan perkembangan perusahaan kepada Bupati sesuai ketentuan yang berlaku. Pemerintah Daerah dan BUMD wajib melaksanakan keputusan RUPS atau Rapat KPM.

e. Dividen dan Laba

Dividen PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, PT BPR BKK GROGOL (Perseroda), PT BPR BKK JATENG (Perseroda), PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda), dan PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo ditetapkan dengan RUPS.

Pembagian laba Perumda Air Minum Tirta Makmur, Perumda Percada, Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo, dan Perumda Aneka Usaha dan Jasa disahkan oleh KPM. Besaran dividen dan pembagian laba sebagaimana dimaksud ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dividen dan pembagian laba yang diperoleh dari penyertaan modal

Pemerintah Daerah pada BUMD secara langsung merupakan komponen pendapatan Daerah.

### **3. Ketentuan Peralihan**

Ketentuan Peralihan didasarkan pada lampiran Undang-undang Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang mempunyai tujuan: (i) menghindari terjadinya kekosongan hukum; (ii) menjamin kepastian hukum; (iii) memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan (iv) mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Adapun, dalam rangka menjamin hubungan hukum peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah yang lama dan baru, dimuat ketentuan Peralihan yang mencakup: (i) Penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada BUMD yang telah disetor sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dinyatakan sah sebagai penyertaan modal Pemerintah Daerah; (ii) Apabila terjadi perubahan bentuk Badan Hukum, nama atau hal-hal lain pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, PT BPR BKK GROGOL (Perseroda), PT BPR BKK Jateng (Perseroda), PT BPR Bank Sukoharjo (Perseroda), Perumda Air Minum Tirta Makmur, Perumda Percada, PT BPR Syariah Baitul Hikmah Sukoharjo, Perusahaan Daerah Pertanian Kabupaten Sukoharjo dan Perumda Aneka Usaha dan Jasa, penyertaan modal Pemerintah Daerah tetap berlaku dan tetap dianggap sah; dan (iii) Hal-hal lain sebagaimana

dimaksud antara lain adalah merger, penggabungan dan konsolidasi.

#### **4. Ketentuan Penutup**

Ketentuan Penutup merupakan ketentuan akhir yang dalam Peraturan Daerah Penyertaan Modal ini memuat masa berlaku, implikasi terhadap produk hukum lama dan bentuk penyesuaiannya. Ketentuan Penutup dalam Peraturan Daerah Penyertaan Modal ini menegaskan bahwa pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 19 Tahun 2018 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Sukoharjo Tahun 2018 Nomor 19, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Sukoharjo Nomor 277) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Peraturan Daerah Penyertaan Modal ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Sukoharjo.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Berdasarkan kajian dalam Naskah Akademik ini, maka argumentasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukoharjo dalam melakukan Penyertaan modal merupakan bentuk manifestasi yang ditemukan dalam landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Penyertaan modal merupakan investasi jangka panjang oleh Pemerintah Daerah kepada BUMD di Kabupaten Sukoharjo. Penyertaan modal perlu dilakukan dalam rangka untuk menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada BUMD untuk memperkuat struktur permodalan, sehingga BUMD dimaksud dapat lebih kompetitif, tumbuh dan berkembang. Hasil kajian menunjukkan BUMD telah memberikan kontribusinya dalam pembangunan ekonomi dan sosial di Kabupaten Sukoharjo. Secara filosofis dapat dinyatakan kegiatan penyertaan modal tidak hanya untuk menghasilkan pendapatan tetapi juga dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sesuai cita-cita Indonesia sebagai negara kesejahteraan yang mengamanatkan bahwa dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat perlu peran pemerintah khususnya pemerintah Kabupaten Sukoharjo dalam rangka menggali potensi ekonomi dan sosial melalui penyertaan modal pada BUMD sesuai misinya yaitu penguatan iklim investasi dan mewujudkan akselerasi pertumbuhan ekonomi untuk menuju cita kesejahteraan rakyat di Kabupaten Sukoharjo. Secara sosiologis, penyertaan modal daerah Kabupaten Sukoharjo kepada BUMD meliputi kebutuhan untuk pemenuhan permodalan pada BUMD baru.

Sedangkan, secara yuridis dibuatnya Peraturan Daerah Sukoharjo tentang Penyertaan Modal merupakan manifestasi negara hukum sekaligus dasar hukum implementasi pelaksanaannya.

2. Pengaturan penyertaan modal Pemerintah Daerah Sukoharjo kepada BUMD yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Dalam perspektif sinkronisasi hukum dan harmonisasi hukum, harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Maka, pengaturan tentang penyertaan modal daerah di Sukoharjo secara vertikal maupun horizontal harus memiliki relevansi dan tidak boleh bertentangan. Problematika normatif diselesaikan menggunakan asas hukum. Manifestasi negara hukum (*rechtsstaat*) maka dalam seluruh tindakan pemerintah (*besturehandeling*) dalam hal ini adalah penyertaan modal wajib tunduk berdasarkan peraturan perundang-undangan.

## **B. SARAN**

1. Pemerintah memetakan langkah-langkah sebagai tindak lanjut Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan dan memperhatikan pemangku kepentingan terkait.
2. Pemerintah melakukan kajian terhadap beberapa aturan perundang-undangan terkait untuk menjaga sinkronisasi dan harmonisasi secara vertical maupun horizontal.

## Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 1998. *Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. 2009. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik*. Rajawali Press. Jakarta.
- H. R., Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Halim, Abdul. 2004. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- Harjowidigo, Roseno. 2004. *Wetgeving Sleerdi Negeri Belanda dan Perkembangan Undang-undang saat ini di Indonesia*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Tahun. Jakarta Timur.
- Indrati, Maria Farida. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Yogyakarta.
- Juwana, Hikmahanto. 2006. *Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*. Departemen hukum dan HAM. Jakarta.
- L. Tanya. Bernard, Yoan N Simanjuntak & Markus Y. Hage. 2013. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Waktu*. Genta Publishing. Yogyakarta.
- M. Balfas, Hamud. 2006. *Hukum Pasar Modal Indonesia*. Tatanusa. Jakarta.
- M. Echols, John, Hassan Shadily. 2003. *Kamus Indonesia Inggris*. Jakarta. PT Gramedia.

- M. D., Moh. Mahfud. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers.
- Manan, Bagir. 1994. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Fakultas Hukum Universitas Andalas. Padang.
- Mardiasmo. 2004. *Pengantar Perpajakan*. Yogyakarta. Andi Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Purbacaraka, Purnadi, Soerjono Soekanto. 1989. *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Rasyidi, Lili, Ida Bagus Wyasa Putra. 2012. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. PT Fikahati Aneka. Jakarta.
- Soerjono, Soekanto, Sri Mamudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Pustaka Obor, Jakarta.

### **Jurnal dan Karya Ilmiah**

- Ati S., Maisaroh, “Tantangan dan Peluang Perbankan Syariah Dalam Pengembangan UKM Untuk Memperkuat Kesejahteraan Umat”, *Jurnal Econosains*, Vol. 9, No. 1, 2011.
- Gusman, Delfina, “Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik”, *MMH*, Vol. 40 (17), 2011, hlm. 297-304.
- Makmun, Akhmad Yasin, “Pengaruh investasi dan Tenaga Kerja Terhadap PDB Sektor Pertanian”, *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 7, No. 3, 2003: 57-83.
- Sumardjono, Maria S.W., 1990, “Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA”, *Makalah Dalam*



*Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional, Medan 19-20 September, hlm. 13.*

**Internet**

<http://muhammadsubrata.blogspot.co.id/2013/12/dasar-penyusunan-pembentukan-perundang.html>

Mahendra, A. A. Oka, “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan”, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 20 Februari 2022.

**Lampiran**