



**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
TENTANG
PENYERTAAN MODAL PERSEROAN TERBATAS BANK
PEMBANGUNAN DAERAH JAWA TENGAH**



**PEMERINTAH KABUPATEN KARANGANYAR
TAHUN 2024**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

Tujuan Naskah Akademik ini yakni untuk memudahkan penyusunan kerangka pemikiran bagi Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, mengkaji dan meneliti pokok-pokok materi apa saja yang ada dan harus ada dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, melihat keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diaturnya dan memberikan bahan dan data untuk menjadi bahan perbandingan dan mempertegas pentingnya menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

Naskah Akademik ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. Naskah Akademik ini dapat terwujud berkat kerjasama yang baik, antara Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar, Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dan tim penyusun, atas usaha kerasnya kami sampaikan kepada semua pihak yang sudah berpartisipasi dan menyumbangkan masukkan demi sukses dan terwujudnya naskah akademik ini. Kritik dan saran demi lebih sempurnanya naskah akademik ini dan kajian yang akan datang, tentunya sangat kami harapkan.

Karanganyar, Maret 2024

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

JUDUL	1
KATA PENGANTAR	2
DAFTAR ISI	3
DAFTAR TABEL	4
BAB I PENDAHULUAN	
• Latar Belakang	5
• Identifikasi Masalah	7
• Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	7
• Metode Penelitian	8
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS	
• Kajian Teoritis	10
• Kajian terhadap Asas yang terkait dengan Penyusunan Norma	18
• Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat	25
• Kajian terhadap Implikasi Penerapan sistem Baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	31
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	40
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	
• Landasan Filosofis	60
• Landasan Sosiologis	65
• Landasan Yuridis	66
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	
• Jangkauan dan Arah Pengaturan	69
• Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah	70
BAB VI PENUTUP	
• Simpulan	71
• Saran	72
DAFTAR PUSTAKA	73

DAFTAR TABEL

Tabel 1	
Distribusi Dividen atas Laba Bersih Tahun 2023	28
Tabel 2	
Histori Modal Disetor dan Total Deviden Disetorkan	34
Tabel 3	
Proyeksi Rencana	37
Tabel 4	
Roadmap sampai dengan Tahun 2027	37
Tabel 5	
Simulasi deviden yang dibayarkan s/d 2028 dari PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah ke rekening Rekening Kas Umum Daerah	38
Tabel 6	
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Yang Bersifat Formal	46
Tabel 7	
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Materiil	48

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi implementasi dari otonomi daerah dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi, dimana pemerintah daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya otonomi daerah maka didalam hal pembiayaan pemerintahan pun tergantung kepada bagaimana pemerintah daerah mengoptimalkan pendapatan. Optimalisasi pendapatan tersebut dapat berupa optimalisasi pajak dan retribusi, optimalisasi pendapatan dari pemanfaatan aset maupun melalui investasi pemerintah.

Penyertaan modal merupakan salah satu bentuk investasi pemerintah daerah. Penyertaan modal pemerintah daerah adalah pengalihan kepemilikan kekayaan daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah. Penyertaan modal kepada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (PT BPD Jateng) menjadi salah satu bentuk investasi pemerintah Kabupaten Karanganyar.

PT BPD Jateng dibentuk melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2022 tentang Perubahan Bentuk Hukum PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah menjadi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah Perseroda. Dalam peraturan daerah tersebut menyebutkan bahwa sumber modal PT BPD Jateng berasal dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan/atau sumber modal lainnya yang sah.

Komposisi kepemilikan modal PT BPD Jateng ditetapkan paling rendah 51% (lima puluh satu persen) wajib diambil, dimiliki, serta disetor oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai pemegang saham pengendali. Perubahan modal dasar, modal ditempatkan, modal disetor, serta komposisi kepemilikan modal hanya dapat dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan atas persetujuan dari rapat umum pemegang saham. Penyertaan modal daerah yang telah disetorkan kepada PT BPD Jateng merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan yang ditetapkan dengan peraturan daerah mengenai penyertaan modal.

Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah memiliki regulasi penyertaan modal PT BPD Jateng yakni Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

PT BPD Jateng merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang terus berkembang dan selalu memberikan dividen yang meningkat tiap tahunnya kepada pemerintah Kabupaten Karanganyar. Untuk itu pemerintah Kabupaten Karanganyar akan menyusun peraturan daerah sebagai dasar penambahan penyertaan modal kepada PT BPD Jateng. Dalam rangka mendukung penyertaan modal tersebut, maka tentunya naskah akademik ini sangat dibutuhkan sebagai referensi dan data pendukung bagi penyusunan rancangan peraturan daerah penyertaan modal ini. Analisis yang baik bagi penyertaan modal akan menghasilkan skema-skema pembiayaan alternatif yang tentunya menentukan pembiayaan yang efektif. Analisis dan perumusan dengan metode yang tepat memiliki implikasi penting pada rekomendasi penyertaan modal yang nantinya diterjemahkan dan dimandatkan dalam sebuah peraturan daerah.

B. Identifikasi Masalah

Guna mengarahkan penyusunan Naskah Akademik ini, perlu dilakukan beberapa identifikasi masalah yang akan menentukan cakupan dalam penyusunannya sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi permasalahan sehingga diperlukannya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng?
2. Mengapa perlu Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng sebagai dasar pemecahan permasalahan tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan/landasan filosofis, sosiologis dan yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang PT BPD Jateng?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng disusun untuk mencapai beberapa tujuan antara lain:

1. Untuk menjelaskan yang menjadi permasalahan sehingga diperlukannya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng.
2. Untuk memaparkan alasan perlunya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng sebagai dasar pemecahan permasalahan tersebut.
3. Untuk menjelaskan yang menjadi pertimbangan/landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang PT BPD Jateng.
4. Untuk menjelaskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng.

Adapun kegunaan kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini yakni untuk mengidentifikasi dan menginventarisasi beberapa permasalahan yang ada terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng yang sebelumnya tertuang

dalam Daftar Inventarisasi Masalah yang disusun oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar.

D. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng, terdiri atas:

1. Metode yuridis normatif, yakni pengkajian studi dokumen terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan berkaitan dengan pokok permasalahan yang berhubungan dengan penerapan penyertaan modal dan investasi pemerintah daerah, *Focus Group Discussion*, *public hearing*, dan sebagainya; dan
2. Metode yuridis empiris, yakni penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang dilanjutkan dengan observasi di lapangan untuk mendapatkan data non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, metode yang digunakan oleh Tim Penyusun Naskah Akademik tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng yakni metode yuridis normatif yang difokuskan pada data sekunder, meskipun dalam beberapa hal juga digunakan data primer untuk memperkuat analisis. Menurut pendapat ahli¹ pengertian penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas hukum, teori hukum, termasuk pendapat ahli.

Data sekunder merupakan bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini dikelompokkan dalam 3 (tiga) jenis, terdiri atas:

1. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersumber pada ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer guna membantu menganalisa, memahami bahan hukum primer, dan memberikan bahan kajian penelitian, serta bahan hukum yang berupa hasil penelitian, hasil

¹ Marzuki Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum* Jakarta: Prenada Media.

karya dari kalangan hukum, jurnal dan/atau makalah, buku-buku yang berkaitan dengan materi kajian; dan

3. Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder², termasuk bahan hukum tersier misalnya kamus, ensiklopedia, internet, majalah, atau surat kabar.

Untuk memperoleh data yang bersumber dari bahan hukum baik primer, sekunder, maupun tersier dilakukan dengan usaha studi dokumen atau studi pustaka, yang meliputi usaha pengumpulan data dengan cara mengunjungi perpustakaan, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan Pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan. Sedangkan, kekhususan untuk memperoleh data primer dilakukan wawancara secara mendalam dengan pihak-pihak terkait khususnya perangkat daerah di Kabupaten Karanganyar, observasi lapangan, serta diskusi intensif dengan narasumber terkait, dan kalangan terbatas melalui *Focus Group Discussion*.

Metode tersebut dilakukan secara induktif, yakni seluruh data yang ada diterjemahkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori yang berlaku. Maksudnya, metode dimaksud diharapkan dapat melakukan kajian dan analisa secara komprehensif sehingga diperoleh deskripsi hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, yang pada akhirnya dapat memberikan nilai tambah dalam rangka penyusunan dan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng.

² Sokanto, Soerjono. 2010. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

Kajian teori merupakan rangkaian teori yang dijabarkan yang menjadi acuan serta melandasi adanya naskah akademik ini. Teori ini akan menjadi dasar dalam penyusunan kebijakan yang dituangkan dalam naskah akademik ini. Teori yang akan dibahas dalam naskah akademik ini meliputi:

a. Otonomi Daerah;

Teori ini akan memberikan gambaran tentang sejarah dan bagaimana otonomi daerah itu memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengerjakan urusan rumah tangganya sendiri.

b. Kedudukan BUMD dalam Pemerintahan Daerah;

Teori ini akan menjabarkan bagaimana kedudukan BUMD dalam suatu pemerintahan daerah.

c. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada BUMD;

Teori ini akan menggambarkan seperti apa sebenarnya penyertaan modal sebagai salah satu bentuk investasi pemerintah daerah.

Berikut beberapa teori yang dijabarkan dalam naskah akademik ini:

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan bentuk dari desentralisasi kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonomnya. Kewenangan yang semula terkumpul dalam satu pemerintahan pusat, yang kemudian dengan desentralisasi terbagi kepada daerah otonomnya, sehingga keberadaan sentralisasi dan desentralisasi seperti tarik-menarik. Bayu Surianingrat dalam bukunya Djoko Prakoso menyatakan bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan, saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi, dan sebaliknya dalam sentralisasi akan selalu dapat desentralisasi.³ Dapat disimpulkan hubungan sentralisasi dan desentralisasi merupakan hubungan tarik menarik, dimana jika sentralisasi semakin luas maka desentralisasi semakin sempit dan sebaliknya.

³ Djoko Prakoso.1984. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.hlm 73.

Pemerintahan yang baik dan yang berkembang akan terus mencari keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi kekuasaan, dengan tujuan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Dalam sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia beberapa kali desentralisasi kekuasaan dalam otonomi daerah berubah dan berganti, hal ini merupakan keniscayaan karena penyelenggaraan otonomi daerah hanyalah sarana dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang selalu berubah.

Djoko Prakoso menjelaskan ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam desentralisasi yakni:

- a. bahwa urusan yang dilimpahkan itu menjadi urusan rumah tangga daerah; dan
- b. bahwa pelimpahan termaksud hanya dilakukan oleh pusat kepada daerah dan bukan kepada lembaga lain atau pejabat⁴.

Dua hal inilah yang menjadi inti dari otonomi daerah yakni pembagian dan pelimpahan kekuasaan kepada daerah, dimana daerah menjadi daerah otonom yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan perekonomian karena akan memangkas jalur birokrasi yang panjang dalam pengambilan suatu kebijakan. Efisiensi jarak ini diharapkan dapat mengakselerasi pembangunan dan berdampak pada meningkatnya perekonomian masyarakat.

Dasar pengaturan otonomi daerah di Indonesia menurut sejarahnya selama ini adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah;
- b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri;
- c. Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah;

⁴ Djoko Prakoso.1984. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.hlm 75.

- e. Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- f. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- g. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan
- h. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari peraturan-peraturan terkait otonomi daerah di Indonesia diatas, terlihat bahwa sejak kemerdekaan Indonesia sampai dengan sekarang telah terjadi tarik-menarik setralisasi-desentralisasi menurut dinamika politik dari waktu ke waktu. Undang-undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, daerah diberikan kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri, namun kewenangan seperti apa yang dirinci belum diatur, dan karakteristik sentralisasi lebih dominan. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, mulai ada penetapan urusan yang diserahkan kepada daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah pemberian otonomi daerah didasari prinsip otonomi riil. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah yang bernuansa desentralisasi tetapi implementasinya tidak efektif. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dikenal penyebutan prinsip otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Urusan daerah bertambah banyak tapi wewenangnya sedikit.

Memasuki era reformasi dimulailah era menguatnya sentralisasi yang ditandai kuatnya aktivitas dekonsentrasi. Dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah kabupaten/kota membesar tapi provinsi mengecil. Kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang ditandai antara lain dengan menguatnya kembali otonomi daerah di provinsi. Akhirnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah, otonomi daerah berada dalam titik yang relatif seimbang antara kewenangan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

2. Kedudukan BUMD dalam Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara beserta perubahannya terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemerintah Daerah dalam membentuk badan usaha milik daerah (BUMD), dengan modal dari surplus APBD dan penyertaan modal Pemerintah Daerah dikategorikan sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan. BUMD merupakan aset milik Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi sebagai perpanjangan tangan peran pemerintah dalam pelayanan publik. Peranan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam sistem perekonomian daerah diharapkan dapat berperan di samping sebagai penyeimbang kekuatan pasar juga diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui penyeteroran deviden sebagai bagian laba BUMD.

Secara historis pengaturan mengenai BUMD sebagai perusahaan milik daerah sebelumnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah di dalam Pasal 2 menyatakan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang, sehingga berdasarkan ketentuan tersebut seluruh perusahaan milik Pemerintah Daerah disebut Perusahaan Daerah. Kemudian pengaturan terkait dengan perusahaan daerah dapat dilihat dalam ketentuan:⁵

⁵ Yudho Taruno Muryanto.2017. *Tata Kelola BUMD*. Malang: Intrans Publishing.hal 13.

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan ini mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah termasuk didalamnya tentang Perusahaan Daerah yakni dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang menyatakan:

- 1) Pemerintah Daerah dapat mengadakan Perusahaan daerah yang penyelenggaraan dan pembinaannya berdasarkan asas ekonomi Perusahaan; dan
- 2) Dengan undang-undang ditetapkan ketentuan pokok tentang Perusahaan daerah.

- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.

Dalam Pasal 177 disebutkan pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang ini mengistilahkan perusahaan daerah dengan sebutan Badan Usaha Milik Daerah atau disingkat menjadi BUMD. Istilah BUMD sebelumnya juga telah muncul dalam Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang bentuk hukum BUMD.

- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam undang-undang ini ketentuan yang berkaitan dengan BUMD diatur dalam Pasal 331 sampai dengan Pasal 341. Pengaturan secara detil mengenai BUMD diatur sendiri dengan Peraturan Pemerintah. Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 membagi BUMD menjadi dua bentuk, yaitu berbentuk Perusahaan umum daerah (perumda) dan Perusahaan Perseroan daerah (perseroda). Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara otomatis mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah serta undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya.

Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, pada Bab I Pasal 1, memberikan penegasan definisi Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya

disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Dan pada Pasal 4 dijelaskan bahwa pemerintah daerah dapat mendirikan BUMD yang ditetapkan dengan peraturan daerah. BUMD yang dimaksud yaitu terdiri dari perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.

Berdasarkan tipe kepemilikan modal BUMD dapat diklasifikasikan sebagai berikut:⁶

- a. Perusahaan Daerah yang modalnya terdiri dari kekayaan satu daerah yang dipisahkan, maka pengawasannya dapat dilakukan oleh Kepala Daerah;
- b. Perusahaan Daerah yang modalnya campuran antara Pemerintah Daerah dan pihak ketiga (swasta) dan berbentuk (Perseroda), maka pengawasannya dapat dilakukan oleh Dewan Komisaris; dan
- c. Perusahaan Daerah yang modalnya terdiri atas saham dari beberapa daerah yang merupakan perusahaan yang sifatnya campuran sosial dan komersial (Perumda), maka pengawasannya dapat dilakukan oleh Kepala Daerah atau Badan Pengawas.

3. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada BUMD.

Penyertaan modal pemerintah daerah merupakan salah satu bentuk investasi daerah. Dengan penyertaan modal diharapkan akan dapat menambah pemasukan pendapatan daerah melalui dividen yang disetorkan oleh perusahaan daerah. Pemerintah daerah dalam memberikan dana penyertaan modal harus disesuaikan dengan kebutuhan perusahaan daerah itu sendiri sehingga dibutuhkan kajian perhitungan nominal dana penyertaan modal.⁷

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 adalah pengalihan kepemilikan kekayaan Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah. Maksud Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah upaya meningkatkan produktifitas pemanfaatan tanah

⁶ *Op. Cit.*, Yudho Taruno Muryanto. hal 19.

⁷ Fitri Erna Muslikah. 2015. *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok: Universitas Indonesia. Hal 72.

dan/atau bangunan serta kekayaan lainnya milik Pemerintah Daerah dengan membentuk usaha bersama dan saling menguntungkan. Tujuan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah untuk meningkatkan:⁸

- a. sumber Pendapatan Asli Daerah;
- b. pertumbuhan ekonomi;
- c. pendapatan masyarakat; dan
- d. penyerapan tenaga kerja.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penyertaan modal Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang transparan dan akuntabel. Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah dapat dilakukan kepada Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta dengan cara penambahan, pengurangan, penjualan kepada pihak lain, dan pengalihan kepada BUMD sesuai peraturan perundang-undangan. Investasi Pemerintah Daerah cenderung diberikan kepada BUMD yang memiliki misi sebagai *agent of development*. Negara terlibat dalam perekonomian masyarakat dengan mengelola sumber daya untuk kemakmuran rakyat yang bertanggungjawab sebagai penyedia pelayanan publik dan biasanya dibebankan kepada perusahaan publik. Berdasarkan hal tersebut, BUMD memiliki peran multifungsi, yaitu sebagai perintis pelayanan publik, membuka lapangan kerja, dan mencari laba untuk mengisi kas daerah. BUMD harus dikelola sesuai prinsip swasta, namun dengan memperhatikan pula kepentingan masyarakat. Penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada BUMD dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan⁹.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah merupakan bagian dari investasi dalam bentuk pemberian modal, baik penyertaan modal awal maupun penambahan modal untuk upaya peningkatan kemampuan organisasi/perusahaan dalam melakukan kegiatan operasionalnya. Modal dapat diartikan sebagai akumulasi dari ketersediaan sumber daya yang berkontribusi pada perputaran barang dan jasa yang lebih

⁸ Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perseroan Terbatas Gresik Migas. 2012. hal. 4

⁹ *Op. Cit.*, Fitri Erna Muslikah, hal. 4.

luas dalam waktu tertentu untuk menyediakan keberlanjutan tingkat konsumsi yang lebih tinggi untuk permintaan (kebutuhan) yang penting. Untuk itu pemerintah memiliki peran sebagai agen pendorong aktif dalam kapasitas sebagai penyelamat (pemberian bantuan keuangan) ataupun pengusaha (mengelola badan usaha tertentu), serta berperan pula sebagai pengontrol atau pengarah dalam kegiatan ekonomi tertentu.

Dalam pelaksanaan investasi daerah terdapat lima prinsip yang penting sebagaimana dinyatakan Mahmudi dalam buku *Pengelolaan Keuangan Daerah* (yang ditulis oleh Abdul Halim dan Muhammad Iqbal), yaitu:¹⁰

a. Legalitas

Pemerintah Daerah yang mendapatkan legitimasi dari masyarakat wajib bertanggungjawab atas setiap kebijakan dan tindakan sesuai peraturan yang ada. Begitu pula dengan investasi daerah harus berdasarkan perangkat perundang-undangan yang berlaku. Investasi jangka pendek tidak perlu mendapatkan persetujuan lembaga legislatif, namun hanya cukup dengan peraturan yang ada. Investasi yang bersifat jangka panjang, keputusan Pemerintah Daerah harus mendapatkan persetujuan melalui lembaga legislatif.

b. Keamanan

Keputusan investasi daerah harus didasarkan pada analisis investasi agar dana publik terbebas dari risiko kerugian.

c. Likuiditas

Fungsi likuiditas menekankan pada kemudahan dalam hal pencairan kembali agar digunakan sewaktu-waktu saat pemerintah membutuhkan kas secara mendadak. Namun, prinsip ini tidak berlaku bagi investasi yang tidak untuk ditarik kembali oleh Pemerintah Daerah.

d. Keuntungan

Selain untuk menyejahterakan masyarakat, investasi daerah juga diharapkan dapat mendatangkan keuntungan agar masuk ke kas daerah.

e. Kesesuaian

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Pemilihan investasi harus menyesuaikan dengan peraturan yang terkait agar tidak ada yang mempersoalkan secara hukum pilihan tersebut.

Keberadaan BUMD sebagai pemeran roda perekonomian dihadapkan pada masalah dan tantangan yang sama dengan pelaku perekonomian lainnya. Namun BUMD memiliki kekhasan yang tidak dimiliki oleh pelaku perekonomian lainnya, yaitu intervensi dan keterlibatan langsung dari Pemerintah Daerah dan DPRD serta keterbatasan gerak direksi dalam pengambilan Keputusan.¹¹

B. Kajian terhadap Asas yang terkait dengan Penyusunan Norma

1. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang secara teoretik meliputi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat formal dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat materiil.¹² Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang bersifat formal dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah, asas-asas tersebut juga diatur dalam Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), dengan sebutan “asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik”, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

¹¹ *Op. Cit.*, Yudho Taruno Muryanto. hal 20.

¹² A. Hamid S. Attamimi; “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Disertasi*, (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hal 345-346. I.C. Van Der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan, (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005), hal. 238-309.

- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Sedangkan untuk materi mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yakni materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;
- b. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Kebangsaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
- f. Bhinneka Tunggal Ika bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh

berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

- i. Ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara; dan
- k. Selain asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

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

- a. dalam Hukum Pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dan
 - b. dalam Hukum Perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.
2. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pendapat dan pemikiran ahli

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memperhatikan asas hukum sangatlah penting. Sebab asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Secara konseptual asas tersebut berkembang lebih jauh dari sekadar deretan yang sederhana seperti yang diatur dalam Undang-undang. Perkembangan konseptual tersebut antara lain berkenaan dengan hal-hal apa saja yang menjadi asas-asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang dapat diikuti dalam rangka pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Karanganyar yang mengatur penyertaan modal di Daerah.

Mengikuti pemikiran Baron de Montesquieu, C.K. Allen, Lon L. Fuller, Jeremy Bentham, Van der Vlies, P. Nicolai dan A. Hamid S. Attamimi, dapat dikemukakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah:

- 1) asas tujuan yang jelas "*het beginselen van de duidelijke doelstelling*"
- 2) asas kebutuhan adanya pengaturan yang bersifat umum "*het noodzakelijkeidsbeginseel*"
- 3) asas institusi dan substansi yang tepat "*het beginselen van het juiste orgaan en substantie*"
- 4) asas dapat diimplementasikan "*het beginsel van de uitvoerbaarheid*"
- 5) asas diumumkan dan mudah dikenali "*het beginsel van de publicatie en kenbaarheid*"
- 6) asas perumusan yang ringkas dan padat "*irredundency principle*"
- 7) asas penggunaan istilah yang mudah dimengerti dan sistematis "*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*"
- 8) asas konsensus dan konsistensi "*het beginsel van de consensus en consistentie*"
- 9) asas tidak saling bertentangan "*noncontradiction*"/"*non controversy principle*"
- 10) asas kepastian hukum "*het rechtszekerheidsbeginseel*"
- 11) asas tidak berlaku surut "*non retroactive legislation principle*", serta
- 12) asas menjangkau masa depan, prediktabilitas atau "*rule prospective principle*".¹³

Kedua belas asas tersebut merupakan "pedoman" ("*richtlijn*") bagi setiap langkah dan upaya pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan peraturan daerah. Dengan berpedoman pada asas-asas tersebut, diharapkan bahwa peraturan daerah tentang penyertaan modal PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah memiliki kualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan yang baik (*behoorlijke wetgeving/regelgeving*).

¹³ C.K. Allen, *Law in The Making*, (London: Oxford University Press, 1961), hal. 467-468. Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven and London: YaleUniversity Press, 1973).

Yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*), harus diperhatikan asas-asas penting yang menyertainya, diantaranya adalah asas harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum, dalam arti bahwa sebuah produk perundang-undangan, termasuk Perda, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Suatu Perda harus sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada jenjang di atasnya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sejajar (*harmonis*). Hirarkhi atau penjenjangan tersebut berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah yang mengatur mengenai penyertaan modal di Daerah. Apabila terdapat perbedaan substansi dan penormaan antara Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka ketentuan dalam peraturan daerah harus disesuaikan atau diharmonisasikan/ disinkronisasikan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Namun perlu disoroti secara khusus disini adalah asas *Lex Superior derogate legi inferiori*, dikarenakan asas ini yang sangat diperlukan untuk kajian yang dilakukan oleh penyusun. Asas *Lex Superior derogate legi inferiori* jika dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat dalam Pasal 5 huruf c yang mengatakan salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah “kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan”. Penjelasan dari Pasal 5 huruf c tersebut berbunyi: Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2012 sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁴

Jika ditelusuri sumber asas *Lex Superior derogate legi inferiori*, asas tersebut sangat identik dengan teori stufenbau yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teorinya Hans Kelsen mengatakan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini regresus diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar, menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum. Teori stufenbau atau teori hierarki norma hukum dari Hans Kelsen diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah. Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus.¹⁵

Lebih lanjut van der Vlies menjelaskan bahwa selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus yang berlaku bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. I.C. Van der Vlies dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

- 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);

¹⁴ H. Zaeni Asyhadie Dan Arief Rahman, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. hal 135-136.

¹⁵ Ni'matul Huda. 2006. *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No 1 Vol 13 Januari, Issn: 2527-502, hal 32.

- 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- 4) asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- 5) asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

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

3. Asas atau Prinsip Usaha Perseroan Umum Daerah

BUMD, termasuk PT BPD Jateng didirikan dengan tujuan utama 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.

Dalam kaitannya dengan PT BPD Jateng, pemerintah Kabupaten Karanganyar sebagai salah satu pemegang saham dapat memiliki peran dengan menyertakan modal, memberikan subsidi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pembinaan dan pengawasan. Namun tentu saja peran-peran tersebut dibatasi oleh hak minoritas karena kepemilikan yang relatif kecil.

4. Prinsip Investasi pada Perseroan Umum Daerah

BUMD beroperasi dengan fokus untuk memberi kemanfaatan ekonomi baik kepada masyarakat maupun pemilik modal (dalam hal ini pemerintah daerah). Hal ini secara jelas disebutkan bahwa dalam menjalankan fungsinya, BUMD dikelola berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Tata Kelola perusahaan yang baik berusaha mengupayakan keberlangsungan usaha, agar tujuan utama pendirian usaha dapat tercapai. Secara spesifik, dalam konteks PT BPD Jateng, BUMD didirikan dengan tujuan memperoleh laba/keuntungan. Dalam hal ini, BUMD memiliki peran untuk berkontribusi bagi penerimaan

daerah. Tujuan pendirian BUMD dalam menghasilkan laba menjadi krusial dalam BUMD yang memiliki misi khusus untuk meningkatkan pendapatan daerah. Dengan demikian, BUMD yang menjalankan fungsi murni bisnis komersial sudah selayaknya dibina dan diawasi untuk memastikan kelayakan usaha dan kemampuannya memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat

PT BPD Jateng dibentuk melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2022 tentang Perubahan Bentuk Hukum PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah menjadi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah Perseroda. Dalam peraturan daerah tersebut menyebutkan bahwa sumber modal PT BPD Jateng berasal dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan/atau sumber modal lainnya yang sah. Modal dasar PT BPD Jateng ditetapkan sebesar Rp10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah) yang terdiri atas saham-saham yang nilai nominalnya ditetapkan dalam akta pendirian. Modal ditempatkan dan disetor oleh para pemegang saham sebesar Rp4.407.355.000.000,00 (empat triliun empat ratus tujuh miliar tiga ratus lima puluh lima juta rupiah) dari modal dasar. Modal disetor terdiri atas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp2.205.289.000.000,00 (dua triliun dua ratus lima miliar dua ratus delapan puluh sembilan juta rupiah), pemerintah kabupaten sebesar Rp1.761.077.000.000,00 (satu triliun tujuh ratus enam puluh satu miliar tujuh puluh tujuh juta rupiah) dan pemerintah kota sebesar Rp440.989.000.000,00 (empat ratus empat puluh miliar sembilan ratus delapan puluh sembilan juta rupiah).

Komposisi kepemilikan modal PT BPD Jateng ditetapkan paling rendah 51% (lima puluh satu persen) wajib diambil, dimiliki, serta disetor oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai pemegang saham pengendali. Perubahan modal dasar, modal ditempatkan, modal disetor, serta komposisi kepemilikan modal hanya dapat dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan atas persetujuan dari rapat umum pemegang saham. Penyertaan modal daerah yang telah disetorkan kepada PT BPD Jateng merupakan kekayaan daerah yang

dipisahkan yang ditetapkan dengan peraturan daerah mengenai penyertaan modal.

Pemerintah Kabupaten Karanganyar telah memiliki regulasi penyertaan modal PT BPD Jateng yakni Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. Penyertaan Modal Daerah pada PT BPD Jateng sebagai modal disetor ditetapkan sebesar Rp46.013.000.000,00 (empat puluh enam miliar tiga belas juta rupiah).

Pada tahun 2020, berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 500/302 Tahun 2020 tentang Penambahan Modal Disetor pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, ditetapkan penambahan modal disetor pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebesar Rp14.200.000.000,00 (empat belas miliar dua ratus juta rupiah). Dengan penambahan modal disetor tersebut, maka jumlah modal disetor Pemerintah Kabupaten Karanganyar menjadi sebesar Rp46.000.000.000,00 (empat puluh enam miliar rupiah) dari modal dasar sebesar Rp46.013.000.000,00 (empat puluh enam miliar tiga belas juta rupiah). Kemudian pada tahun 2024 berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 500/33 Tahun 2024 tentang Penambahan Modal Disetor pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, menetapkan penambahan modal disetor sebesar Rp13.000.000,00 (tiga belas juta rupiah). Dengan penambahan modal disetor tersebut maka jumlah modal disetor pemerintah daerah menjadi sebesar Rp46.013.000.000,00 (empat puluh enam miliar tiga belas juta rupiah) dari modal dasar Rp46.013.000.000,00 (empat puluh enam miliar tiga belas juta rupiah) atau setara dengan 100% (seratus persen).

PT BPD Jateng setiap tahun selalu menyetorkan bagian deviden Pemerintah Daerah, berikut penjabaran dari bagian modal yang telah disetor oleh pemerintah Kabupaten Karanganyar dan share deviden ke pemerintah Kabupaten Karanganyar:

Tabel 2.
Histori Modal Disetor dan Total Deviden Disetorkan

NO	TAHUN	MODAL DISETOR	TAMBAHAN SET MODAL	TANGGAL SET MODAL	SHARE DEVIDEN	SHARE PEMKAB
1	2013	10.624.000.000			2.763.051.548	0.87 %
2	2014	11.365.000.000	741.000.000	30-12-2014	3.045.489.033	0.72 %
3	2015	14.365.000.000	3.000.000.000	26/03/2015 & 29/10/2015	2.588.063.456	0.84 %
4	2016	31.800.000.000	17.435.000.000	27/12/2016	3.155.007.029	1.7 %
5	2017	31.800.000.000			4.492.611.457	1.07 %
6	2018	31.800.000.000			6.494.826.034	1.01 %
7	2019	31.800.000.000			7.154.430.037	0.87 %
8	2020	31.800.000.000	14.200.000.000	11/02/2020	6.528.871.289	1.2 %
9	2021	46.000.000.000			9.448788.747	0.87 %
10	2022	46.000.000.000			10.270.346.751	1.04 %
11	2023	46.000.000.000			10.503.729.647	1.04 %
TOTAL					66.445.729.647	

Sumber: PT. BPD Jateng

Dari data tersebut diatas didapat kesimpulan:

1. share deviden PT Bank Pembangunan Jawa Tengah kepada pemerintah Kabupaten Karanganyar dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan; dan
2. peningkatan bahkan terus terjadi ketika bagian modal yang disetor oleh pemerintah Kabupaten Karanganyar masih sama.

Di dalam dunia perbankan sendiri bahwa untuk memastikan bahwa industri perbankan memiliki permodalan yang cukup dalam mendukung kegiatan usahanya, Otoritas Pengawas menetapkan jumlah minimum permodalan yang harus dimiliki Bank dengan mengeluarkan ketentuan mengenai permodalan minimum (*regulatory capital*) sebagai acuan bagi industri perbankan. Pemenuhan *regulatory capital* tersebut menjadi salah satu komponen penilaian dalam pengawasan bank yang tercermin dari pemenuhan Rasio Kecukupan Pemenuhan Modal Minimum (KPMM) atau *Capital Adequacy Ratio* (CAR). Rasio KPMM/CAR ini bertujuan untuk memastikan bahwa bank dapat menyerap kerugian yang timbul dari aktivitas yang dilakukan. Rasio *regulatory* yang sudah dikenal adalah rasio CAR minimum sebesar 8% (delapan persen). Hal ini menghubungkan Bank dengan bobot risiko dari asset yang dimiliki. Penguatan permodalan PT BPD Jateng juga menjadi salah satu prioritas utama dalam program BPD *Regional Champion*. Pemupukan modal diutamakan tercapai secara organik (tambahan modal disetor dari pemilik). Namun bagi PT BPD Jateng yang modal intinya masih cukup

jauh dari kisaran *threshold*, memerlukan pemupukan modal secara non organik yaitu tambahan setoran modal dari pemilik yakni Pemerintah Provinsi Jawa Tengah bersama-sama dengan Pemerintah Kota/Kabupaten seJawa Tengah. Pembagian permodalan pada PT BPD Jateng dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1.

Distribusi Dividen atas Laba Bersih Tahun 2023
Berdasarkan Kepemilikan Modal Disetor per 31 Desember 2023

Lampiran 1

**DISTRIBUSI DIVIDEN ATAS LABA BERSIH TAHUN 2023
BERDASARKAN KEPEMILIKAN MODAL DISETOR PER 31 DESEMBER 2023
(RUPST Bank Jateng tanggal 29 Januari 2024)**

No	PEMEGANG SAHAM	Modal Disetor 31 Des 2023		RUPST 29 Januari 2024			
		RUPSLB 14 Nov 2022	Share	Distribusi Pembagian Dividen			
		Nominal	%	Dibayar Langsung (50%)	Deffered pd Tw IV-2024 (19.3%)	Total	Rentabilitas
1	Pemprov. Jateng	2,205,289,000,000	50.04	397,002,119,114	153,242,817,978	550,244,937,092	24.95%
2	Pemkab. Semarang	42,335,000,000	0.96	7,621,261,754	2,941,807,037	10,563,068,791	24.95%
3	Pemkab. Kendal	72,165,000,000	1.64	12,991,339,423	5,014,657,017	18,005,996,440	24.95%
4	Pemkab. Demak	97,499,000,000	2.21	17,552,034,954	6,775,085,492	24,327,120,446	24.95%
5	Pemkab. Grobogan	87,006,000,000	1.97	15,663,056,577	6,045,939,839	21,708,996,416	24.95%
6	Pemkab. Pati	106,697,000,000	2.42	19,207,883,911	7,414,243,190	26,622,127,101	24.95%
7	Pemkab. Kudus	30,000,000,000	0.68	5,400,681,531	2,084,663,071	7,485,344,602	24.95%
8	Pemkab. Jepara	25,776,000,000	0.58	4,640,265,572	1,791,142,511	6,431,408,083	24.95%
9	Pemkab. Rembang	37,376,000,000	0.85	6,728,529,097	2,597,212,231	9,325,741,328	24.95%
10	Pemkab. Blora	47,747,000,000	1.08	8,595,544,702	3,317,880,255	11,913,424,957	24.95%
11	Pemkab. Pekalongan	31,000,000,000	0.70	5,580,704,249	2,154,151,840	7,734,856,089	24.95%
12	Pemkab. Batang	46,334,000,000	1.05	8,341,172,602	3,219,692,625	11,560,865,227	24.95%
13	Pemkab. Pemalang	87,284,000,000	1.98	15,713,102,893	6,065,257,717	21,778,360,610	24.95%
14	Pemkab. Tegal	54,748,000,000	1.24	9,855,883,749	3,804,371,127	13,660,254,876	24.95%
15	Pemkab. Brebes	51,602,000,000	1.17	9,289,532,279	3,585,759,460	12,875,291,739	24.95%
16	Pemkab. Banyumas	54,419,000,000	1.23	9,796,656,275	3,781,509,322	13,578,165,597	24.95%
17	Pemkab. Cilacap	93,521,000,000	2.12	16,835,904,583	6,498,659,169	23,334,563,752	24.95%
18	Pemkab. Purbalingga	36,605,000,000	0.83	6,589,731,582	2,543,636,391	9,133,367,973	24.95%
19	Pemkab. Banjarnegara	83,970,000,000	1.91	15,116,507,606	5,834,971,936	20,951,479,542	24.95%
20	Pemkab. Magelang	45,000,000,000	1.02	8,101,022,297	3,126,994,607	11,228,016,904	24.95%
21	Pemkab. Temanggung	39,020,000,000	0.89	7,024,486,445	2,711,451,768	9,735,938,213	24.95%
22	Pemkab. Wonosobo	51,501,000,000	1.17	9,271,349,985	3,578,741,094	12,850,091,079	24.95%
23	Pemkab. Purworejo	52,374,000,000	1.19	9,428,509,817	3,639,404,789	13,067,914,606	24.95%
24	Pemkab. Kebumen	55,979,000,000	1.27	10,077,491,715	3,889,911,802	13,967,403,517	24.95%
25	Pemkab. Klaten	57,000,000,000	1.29	10,261,294,909	3,960,859,835	14,222,154,744	24.95%
26	Pemkab. Boyolali	64,151,000,000	1.46	11,548,637,364	4,457,774,022	16,006,411,386	24.95%
27	Pemkab. Sragen	51,557,000,000	1.17	9,281,431,257	3,582,632,465	12,864,063,722	24.95%
28	Pemkab. Sukoharjo	149,213,000,000	3.39	26,861,729,778	10,368,627,693	37,230,357,471	24.95%
29	Pemkab. Karanganyar	46,000,000,000	1.04	8,281,045,015	3,196,483,376	11,477,528,391	24.95%
30	Pemkab. Wonogiri	63,198,000,000	1.43	11,377,075,714	4,391,551,226	15,768,626,940	24.95%
31	Pemkot. Semarang	191,201,000,000	4.34	34,420,523,649	13,286,322,128	47,706,845,777	24.95%
32	Pemkot. Pekalongan	24,661,000,000	0.56	4,439,540,241	1,713,662,533	6,153,202,774	24.95%
33	Pemkot. Surakarta	53,170,000,000	1.21	9,571,807,901	3,694,717,850	13,266,525,751	24.95%
34	Pemkot. Salatiga	77,495,000,000	1.76	13,950,860,509	5,385,032,156	19,335,892,665	24.95%
35	Pemkot. Tegal	64,189,000,000	1.46	11,555,478,227	4,460,414,596	16,015,892,823	24.95%
36	Pemkot. Magelang	30,273,000,000	0.69	5,449,827,733	2,103,633,505	7,553,461,238	24.95%
	Total Pemprov. Jateng	2,205,289,000,000	50.04	397,002,119,114	153,242,817,978	550,244,937,092	24.95%
	Total Pemkab. Se-Jateng	1,761,077,000,000	39.96	317,033,867,635	122,375,072,907	439,408,940,542	24.95%
	Total Pemkot. Se-Jateng	440,989,000,000	10.01	79,388,038,260	30,643,782,768	110,031,821,028	24.95%
	Total	4,407,355,000,000	100.00	793,424,025,009	306,261,673,653	1,099,685,698,662	24.95%

PEMBAGIAN LABA USAHA TAHUN 2023 (AUDITED) :			
Laba Sebelum Pajak		2,074,485,902,417	
Pajak		487,637,852,399	
Laba Setelah Pajak		1,586,848,050,018	
		Dibayar Langsung	Deffered pd Tw IV-2024
Pembagian Laba (%) :			
- Dividen	50.00%	19.30%	69.30%
- Laba Ditahan	30.70%	0.00%	30.70%
Total	80.70%	19.30%	100.00%
Pembagian Laba (Rp) :			
- Dividen	793,424,025,009	306,261,673,653	1,099,685,698,662
- Laba Ditahan	487,162,351,356	0	487,162,351,356
Total	1,280,586,376,365	306,261,673,653	1,586,848,050,018

Dari data diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah Kabupaten Karanganyar mengambil bagian dalam permodalan sebesar 1.04 % (satu koma nol empat persen) atau sebesar Rp.46.000.000.000,- (empat puluh enam milyar rupiah).

Secara kinerja Perusahaan terdapat beberapa persoalan dari PT BPD Jateng yang telah diidentifikasi yakni:

- 1) kondisi permodalan PT BPD Jateng yang masih rendah dibandingkan dengan rata-rata permodalan industri perbankan nasional yang dapat berpotensi melemahkan ketahanan PT BPD Jateng dalam menghadapi persaingan dengan kelompok bank lainnya di daerah;
- 2) pelayanan PT BPD Jateng yang masih dapat ditingkatkan untuk memenuhi harapan masyarakat dan *brand awareness* PT BPD Jateng yang masih perlu ditingkatkan sehingga produk dan jasa yang ditawarkan dapat diminati untuk meningkatkan kepercayaan nasabah;
- 3) kualitas dan kompetensi SDM yang belum memenuhi harapan dalam mengantisipasi perkembangan pasar, sehingga tidak dapat mengoptimalkan potensi ekonomi daerah; dan
- 4) Penyaluran kredit kepada sektor produktif masih relatif rendah dan cenderung menyalurkan kredit konsumsi untuk pegawai pemerintah daerah yang menyebabkan belum optimalnya peran PT BPD Jateng dalam pembiayaan sektor riil di daerah. Hal ini mengakibatkan pembiayaan untuk sektor produktif berpotensi dilakukan oleh bank lain sehingga semakin sulit bagi PT BPD Jateng untuk menjadi tuan rumah di daerahnya.

Berikut rencana yang masuk dalam *blueprint* PT BPD Jateng untuk penanganan permasalahan yang diidentifikasi, meliputi:

- 1) agenda Penguatan Permodalan PT BPD Jateng

Penguatan permodalan merupakan salah satu agenda pada pilar ketahanan kelembagaan perlu untuk menjadi salah satu prioritas utama mengingat mayoritas Bank Pembangunan Daerah (BPD) belum mencapai target minimum modal inti Rp1 triliun. Pemenuhan modal inti dapat tercapai baik secara organik maupun non organik. Bagi BPD yang modal intinya berada dekat dengan kisaran threshold tersebut maka pemenuhan secara organik kemungkinan dapat tercapai, namun bagi BPD yang memiliki modal inti yang cukup jauh

memerlukan pemupukan modal secara non organik yaitu tambahan setoran modal dari pemilik ataupun *strategic investor* ataupun melakukan *go public*.

- 2) Agenda Perluasan Akses Keuangan Masyarakat Perluasan akses keuangan masyarakat merupakan salah satu agenda untuk pelaksanaan pilar kemampuan untuk melayani kebutuhan masyarakat. Banyak jaringan kantor BPD yang ada saat ini belum sepenuhnya dapat melayani masyarakat di wilayah terpencil. Untuk itu diperlukan upaya peningkatan penetrasi jaringan kantor bank. Dalam hal penetrasi jaringan kantor bank tidak memungkinkan maka perlu dipikirkan aliansi strategis layanan jasa perbankan 53 Booklet Perbankan Indonesia 2014 dengan lembaga lain yang memiliki jaringan yang luas. Pada konteks ini maka konsep branchless banking dapat dipertimbangkan sebagai salah satu alternatif solusi.
- 3) Agenda Penguatan Struktur Pendanaan BPD Agenda penguatan struktur pendanaan BPD merupakan pelaksanaan pilar kemampuan untuk menjadi *agent of regional development*. Sebagaimana diketahui bahwa mayoritas struktur pendanaan BPD berasal dari pemerintah daerah, hal ini dapat saja memberikan implikasi negatif sekurangnya dari 2 (dua) aspek, pertama terdapat ketergantungan yang tinggi dari BPD kepada pemerintah daerah setempat sehingga hal ini dapat saja mempengaruhi kebijakan BPD secara profesional, kedua pendanaan yang kurang terdiversifikasi cenderung meningkatkan risiko likuiditas karena BPD kurang memiliki sumber pendanaan lainnya apabila sumber yang ada melakukan penarikan dana besar.
- 4) Agenda Peningkatan Kualitas BPD Agenda peningkatan kualitas BPD merupakan pelaksanaan pilar kemampuan untuk menjadi *agent of regional development* yang berupaya untuk meningkatkan kontribusi BPD pada perekonomian daerah melalui pemberian kredit produktif. Dalam hal terdapat kendala kurangnya tenaga analis yang memadai di BPD untuk meningkatkan porsi kredit produktif sebagaimana disampaikan oleh beberapa BPD di berbagai forum, maka perlu ditindaklanjuti dengan proses pemenuhan SDM baik secara internal maupun melalui rekrutmen eksternal.

- 5) Agenda Peningkatan Pelaksanaan *Governance* BPD Pelaksanaan GCG merupakan kunci utama bagi upaya pencapaian BPD sebagai bank terkemuka di daerah.

Untuk itu peningkatan pelaksanaan *governance* BPD perlu menjadi prioritas, yang implementasinya antara lain dilakukan secara menyeluruh terutama pada saat pengusulan dan penunjukan Dewan Komisaris dan Direksi BPD.

- 6) Agenda Peningkatan Peran BPD di dalam Pengembangan Industri Kreatif.

Sebagaimana diketahui bahwa sektor industri kreatif 54 Booklet Perbankan Indonesia 2014 sebagai kekuatan ekonomi baru yang mampu menyerap banyak tenaga kerja dan memberikan nilai tambah pada pertumbuhan ekonomi negara. Selain itu bangsa Indonesia sebagai bangsa yang memiliki budaya yang beragam tentunya memiliki potensi yang besar dalam menumbuhkan industri kreatif. Potensi industri kreatif di setiap daerah tentunya perlu dimanfaatkan secara lebih optimal oleh BPD yang secara nature lebih memahami karakteristik daerah masing-masing termasuk aspek budaya dan potensi industri kreatifnya. Upaya peningkatan peran BPD telah diawali melalui penandatanganan Nota Kesepahaman:

- 1) antara Asosiasi Bank Pembangunan Daerah (Asbanda) dengan Kementerian Pariwisata dan Industri Kreatif; dan
- 2) antara Asbanda dengan Perbarindo, dalam upaya perluasan akses BPD kepada masyarakat.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan sistem Baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Berdasarkan Pasal 304 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Pentingnya pemerintah daerah melakukan penyertaan modal ke perusahaan umum daerah yaitu dengan adanya penyertaan modal nantinya akan mempengaruhi pemasukan keuangan daerah yang mana

nantinya akan disalurkan kepada sektor-sektor perekonomian daerah berdasarkan dengan asas otonomi daerah.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah merupakan bagian dari investasi dalam bentuk pemberian modal, baik penyertaan modal awal maupun penambahan modal untuk upaya peningkatan kemampuan organisasi/perusahaan dalam melakukan kegiatan operasionalnya. Oleh karena itu, keberadaan raperda tentang penyertaan modal pemerintah daerah jelas jika potensinya besar tentu saja akan memberikan kontribusi pendapatan yang pada gilirannya akan kembali dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, kondisi ini memiliki kepastian terrealisasi karena pemanfaatan deviden dari hasil penyertaan modal akan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Karanganyar sebagai salah satu pemegang saham, telah mempertimbangkan beberapa hal berikut ini sebagai dasar pengambilan keputusan penyertaan modalnya:

1. Analisis biaya manfaat

Pemerintah Daerah mempertimbangkan kesesuaian antara biaya dan manfaat dari penyertaan modal pada PT BPD Jateng. Keputusan investasi diartikan bahwa sejumlah dana yang harus ditempatkan. Adapun manfaat yang diperoleh dari penempatan modal tersebut adalah imbal hasil yang diterima sebagai sumber PAD, serta kontribusi daerah dalam memperkuat PT BPD Jateng sebagai bank milik bersama. Imbal hasil merupakan manfaat yang dapat dikuantifikasi dan diukur. Namun demikian aspek peran dalam kebersamaan dengan daerah lain untuk memperkuat PT BPD Jateng merupakan manfaat yang tidak dapat dikuantifikasi atau diukur. Dengan demikian, selain pertimbangan biaya manfaat yang bersifat kuantitatif, diperlukan juga kebijakan pemerintah yang mempertimbangkan tersebut di atas.

2. Kesepadanan imbal hasil dengan risiko

Penyertaan pada proyek investasi komersial akan berfokus pada bagi hasil dibandingkan dengan risiko yang mungkin timbul. Pemerintah Daerah perlu melakukan analisis kesepadanan antara imbal hasil dan risiko dari suatu proyek investasi. Apabila imbal hasil yang diperoleh adalah lebih besar dari tingkat risiko suatu proyek (dianalisis dengan

profitabilitas), maka penyertaan modal pada suatu proyek akan layak dijalankan (dapat didekati dengan konsep *Capital Asset Pricing Model*).

3. Analisis skenario berdasarkan faktor risiko

Dalam bagian ini, Pemerintah Daerah melakukan analisis atas berbagai kemungkinan yang timbul pada penempatan modal di PT BPD Jateng jika berbagai faktor risiko terjadi. Hasil penelaahan ini menjadi salah satu input untuk menilai kelayakan penempatan modal.

Metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) disusun dalam rangka untuk mendapatkan gambaran terkait implikasi disusunnya suatu regulasi. Selanjutnya yang dilakukan dalam metode RIA adalah mencari rumusan norma atau peraturan yang tepat serta menganalisis dampak dari setiap pilihan norma. Dengan metode ini, kita akan memiliki rumusannya yang benar-benar efektif dalam menyelesaikan masalah dan dapat mengantisipasi implikasi dari setiap rumusan yang dipilih. RIA membantu pembuat kebijakan untuk menentukan alternatif mana yang paling baik dengan memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh jika suatu regulasi dilaksanakan. RIA merupakan sebuah metode yang bertujuan untuk menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif regulasi yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan. Analisis RIA melibatkan konsultasi dengan *stakeholders* yang terkena pengaruh dari sebuah regulasi yang akan digulirkan. Hasil analisis RIA ditulis dalam sebuah laporan yang disebut RIA Statement yang dilampirkan pada rancangan regulasi yang diajukan. Tahapan Analisis RIA :

1. Perumusan masalah
2. Perumusan tujuan
3. Perumusan alternatif tindakan
4. Pelaksanaan analisis biaya dan manfaat
5. Strategi implementasi
6. Konsultasi publik dengan *stakeholders* dilakukan pada setiap tahapan
7. Penulisan laporan RIA.

Sebagian besar tahapan analisis RIA sebagaimana tersebut diatas telah terkandung dalam Naskah Akademik ini, yakni sebagai berikut:

Tabel 2. Analisis RIA

No	Analisis RIA	Penjelasan
1	Perumusan masalah	<p>Perumusan masalah sebagaimana tercantum dalam BAB 1 Naskah Akademik ini, yakni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Apa yang menjadi permasalahan sehingga diperlukannya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah? 2. Mengapa perlu Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagai dasar pemecahan permasalahan tersebut? 3. Apa yang menjadi pertimbangan/landasan filosofis, sosiologis dan yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah? 4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah?
2	Perumusan tujuan	<p>Tujuan juga tercantum dalam BAB 1 yakni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk menjelaskan yang menjadi permasalahan sehingga diperlukannya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. 2. Untuk memaparkan alasan perlunya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagai dasar pemecahan permasalahan tersebut. 3. Untuk menjelaskan yang menjadi pertimbangan/landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank

		<p>Pembangunan Daerah Jawa Tengah.</p> <p>4. Untuk menjelaskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.</p>
3	Perumusan alternatif tindakan	Perumusan alternatif tindakan juga tercantum dalam BAB 1 yakni dilakukan dengan melakukan studi pustaka, analisis regulasi dan non regulasi, Wawancara, dan <i>Focus Group Discussion</i> (FGD) untuk menemukan dan menganalisis setiap permasalahan yang muncul untuk dicarikan upaya penyelesaiannya.
4	Strategi implementasi	<p>Perda diimplementasikan dengan melibatkan para <i>stakeholder</i> terkait sehingga mampu secara optimal terimplementasikannya perda dengan ideal. Rencana strategi implementasi termuat di dalam materi muatan Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah.</p> <p>Metode yang digunakan untuk mengoptimalkan implementasi adalah pengawasan oleh Bagian Perekonomian dan SDA Setda dan Inspektorat Daerah.</p>
5	Konsultasi publik dengan <i>stakeholders</i> dilakukan pada setiap tahapan	<p>Konsultasi publik dalam bentuk <i>Focus Group Discussion</i> terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.</p> <p>Selain itu penyusun juga menerima masukan pada setiap tahapan untuk mendapatkan informasi dan data agar Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah menjadi lebih valid.</p>
6	Penulisan laporan RIA	Hasil RIA ditulis dalam sebuah laporan (RIA).

		RIA merupakan naskah akademik yang menjadi lampiran rancangan peraturan.
--	--	--

Dalam metode RIA terdapat analisis dampak dan risiko, dan didapatkan hasil sebagai berikut:

a. terdapat beberapa risiko/hal yang dapat terjadi/menjadi konsekuensi jika kebutuhan modal minimum PT BPD Jateng tidak terpenuhi, yaitu:

1) Pembatasan pembukaan jaringan kantor dan layanan.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 6/POJK.03/2016 tanggal 27 Januari 2016 tentang Kegiatan Usaha dan Jaringan Kantor Berdasarkan Modal Inti Bank, Pembukaan Jaringan Kantor dan Layanan (baru) akan dibatasi sesuai ketersediaan Modal.

2) Pembatasan Distribusi Laba (termasuk distribusi untuk Deviden).

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2016 tanggal 29 Januari 2016 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum, maka Bank dapat dikenakan pembatasan distribusi laba (termasuk pembagian deviden) apabila distribusi laba dimaksud mengakibatkan kondisi permodalan Bank tidak memenuhi ketentuan (penyediaan modal minimum sesuai Profil Risiko dan tambahan modal sebagai penyangga/*buffer*). Selain pembatasan distribusi laba, sanksi yang lain sebagaimana disebutkan dalam Pasal 55 POJK tersebut terkait kewajiban pemenuhan modal minimum Bank Umum mencakup:

a) larangan melakukan kegiatan ekspansi usaha;

b) pembekuan kegiatan usaha tertentu;

c) larangan pembukaan jaringan kantor;

d) tingkat kesehatan bank; dan

e) pencantuman pengurus dan/ pemegang saham bank dalam daftar orang yang dilarang menjadi pemegang saham dan pengurus bank.

3) Pertumbuhan bisnis akan terhambat.

Target penyaluran kredit utamanya pada sektor produktif akan sulit tercapai, mengingat penyaluran kredit pada sektor produktif memiliki bobot risiko yang lebih tinggi, dan harus didukung oleh kemampuan permodalan Bank.

4) Penurunan Rentabilitas.

Bila kemampuan pertumbuhan bisnis terhambat, maka secara otomatis akan menyebabkan penurunan rentabilitas (kemampuan perusahaan untuk menghasilkan laba), yang ujung-ujungnya adalah akan terjadi penurunan kemampuan perusahaan dalam memberi dividen.

5) Penurunan tingkat kesehatan Bank.

Hal ini dikarenakan modal merupakan salah satu komponen yang dinilai pada tingkat kesehatan Bank.

- b. berikut proyeksi besaran *share* dividen/manfaat yang akan diterima pemerintah Kabupaten Karanganyar seiring dengan meningkatnya biaya atau permodalan pemerintah Kabupaten Karanganyar berdasarkan data pada Sistem Informasi Permodalan (SIP) PT BPD Jateng perihal Proyeksi Roadmap permodalan s/d Tahun 2027 agar *share* modal Pemerintah Kabupaten Karanganyar tetap 1,02% (satu koma nol dua persen), maka setoran modal yang diharapkan dapat disetor adalah sebagai berikut:

Tabel 3.
Proyeksi Rencana

Tahun	Proyeksi Rencana (Rp)	Proyeksi Prosentase Share Modal (%)
2023	Rp. 55.890.000.000,-	1,02
2024	Rp. 66.052.000.000,-	1,02
2025	Rp. 76.214.000.000,-	1,02
2026	Rp. 86.375.000.000,-	1,02
2027	Rp. 91.456.000.000,-	1,02

Sumber: PT. BPD Jateng

Tabel 4.
Roadmap sampai dengan Tahun 2027

Realisasi Modal Tahun 2023	Rencana Modal Sampai Dengan Tahun 2027	Kekurangan Setoran Modal Sampai Dengan Tahun 2027
Rp. 46.000.000.000,- (empat puluh enam miliar rupiah)	Rp. 91.456.000.000,- (sembilan puluh satu miliar empat ratus lima puluh enam juta rupiah)	Rp. 45.456.000.000,- (empat puluh lima miliar empat ratus lima puluh Enam juta rupiah)

Sumber: PT. BPD Jateng

Dibutuhkan tambahan penyertaan modal sampai dengan tahun 2027 sebesar Rp.45.456.000.000,00 (empat puluh lima milyar empat ratus lima puluh enam juta rupiah), yang akan diatur dalam rancangan Peraturan Daerah.

Dari tambahan modal disetor didapatkan perkiraan kenaikan besaran dividen sebagai berikut:

Tabel 5.

Simulasi deviden yang dibayarkan s/d 2028 dari PT BPD Jateng ke rekening Rekening Kas Umum Daerah

(dalam jutaan)

PEMEGANG SAHAM	%	Proyeksi Roadmap ¹⁾				
		2024	2025	2026	2027	2028
TOTAL MODAL	100.00	4,497,355	4,710,108	5,210,108	5,710,108	6,210,108
- Pemkab. Karanganyar	1.04	46,000	46,000	50,883	55,766	60,649
Penambahan Setoran Modal		-	-	4,883	4,883	4,883
Share		1.04	1.02	0.98	0.98	0.98
Laba Bersih *)		1,586,848	1,706,250	1,856,250	2,036,250	2,287,500
Total Dividen		1,099,686	1,109,218	1,020,938	1,119,938	1,258,125
Dividen Pemkab. Karanganyar		11,478	11,314	10,005	10,975	12,330

*) Tahun buku sebelumnya
Keterangan :
1. Asumsi penyertaan modal sesuai kemampuan Pemda, menyebabkan fluktuasi share modal (dilusi)
2. Asumsi hasil usaha Bank Jateng tahun 2024-2026 berdasarkan pada Rencana Bisnis Bank
3. Keputusan tertinggi pada RUPS, terkait dengan pengesahan modal disetor
4. Asumsi pendapatan Dividen berdasarkan pada setoran modal dan pencapaian hasil usaha
5. Asumsi Pajak 25%
6. Asumsi DPR minimal 55%

Sumber: PT. BPD Jateng

c. didapat kesimpulan perbandingan analisis biaya dan manfaat yang akan diterima yakni:

- biaya yang akan dikeluarkan adalah tambahan penyertaan modal sampai dengan tahun 2027 sebesar Rp.45.456.000.000,00 (empat puluh lima milyar empat ratus lima puluh enam juta rupiah);
- manfaat yang akan diterima adalah naiknya besaran *share* dividen tiap tahunnya, dan pada tahun 2028 diterima dividen sebesar Rp.12.330.000.000,00 (dua belas milyar tiga ratus tiga puluh juta rupiah);
- manfaat lain yang diterima selain meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), adalah sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi

daerah melalui penyaluran kredit kepada pelaku ekonomi di daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat;

- sementara terdapat resiko yang diterima apabila permodalan dalam PT BPD Jateng tidak sehat dan tidak mencukupi, yakni:
 - 1) pembatasan pembukaan jaringan kantor dan layanan;
 - 2) pembatasan Distribusi Laba (termasuk distribusi untuk Deviden);
 - 3) pertumbuhan bisnis akan terhambat;
 - 4) penurunan Rentabilitas; dan
 - 5) penurunan tingkat kesehatan Bank.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng mempunyai keterkaitan dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Materi muatan yang terkandung dalam ketentuan pasal-pasal Rancangan Peraturan Daerah memiliki landasan yang berasal dari beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Evaluasi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah merupakan suatu kegiatan yang terencana yang menilai suatu obyek dengan menggunakan instrument atau metode penelitian tertentu yang menjadi tolak ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan obyek yang dimaksud. Adapun analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan untuk memecahkan suatu persoalan. Sedangkan 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 khususnya Peraturan Daerah.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini mempunyai tujuan untuk mendapatkan suatu deskripsi sebuah kondisi hukum yang ada. Kegiatan ini juga bermanfaat untuk menilai apakah materi muatan dari suatu Rancangan Peraturan Daerah sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama untuk melakukan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat. Selain itu kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan materi muatan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Penyusunan ini juga bertujuan untuk menghindari *overlapping* atau tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya evaluasi dan analisis tersebut. Hasil dari evaluasi dan analisis ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar yang akan dibentuk.

Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/acuan utama dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng meliputi:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mempunyai kedudukan sebagai hukum dasar yang tertinggi, sehingga tidak diperkenankan adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum dasar tersebut. Materi yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 meliputi dasar-dasar hukum yang mempunyai fungsi sebagai sarana pengatur dan pengendali terhadap penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan negara, sekaligus sebagai sarana rakyat dalam melaksanakan hak dan kewajibannya menuju cita-cita bangsa. UUD NRI Tahun 1945 mempunyai peran yang penting dalam mengimplementasikan ketatanegaraan di Indonesia. Peranannya dapat terlihat dari materi yang terkandung di dalamnya. UUD NRI Tahun 1945 mengandung sebuah cita-cita dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia, yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan diikat oleh pasal dan ayat yang dijelaskan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Konsekuensi dalam mencapai cita-cita dan nilai-nilai luhur yang terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 bahwa dalam penyelenggaraannya Pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional yaitu membentuk pemerintah daerah dan pemerintah kabupaten/kota dengan tetap menjadi satu kesatuan dengan pemerintah nasional. Hal ini juga merupakan perwujudan dari Pasal 1 jo Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa

“Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Kemudian pada pasal 18 ayat (18A) UUD NRI Tahun 1945 juga menjelaskan bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah dilakukan dengan kewenangan yang luas serta dengan hak dan kewajiban melalui otonomi daerah. Terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah terjadi melalui proses penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah

dimana implementasi kebijakan desentralisasi memerlukan banyak faktor pendukung. kekuasaan Penyelenggaraan melalui pemerintah daerah juga dilakukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang dituangkan dalam pelayanan, pemberdayaan, partisipasi serta peningkatan daya saing kepada seluruh masyarakat.

Selanjutnya Pasal 18 dan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Guna mencapai tujuan tersebut, pelaksanaan pembangunan harus senantiasa memperhatikan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan berbagai unsur pembangunan, termasuk di bidang ekonomi dan keuangan. Perkembangan ekonomi nasional dewasa ini menunjukkan arah yang semakin menyatu dengan ekonomi regional dan internasional yang dapat menunjang sekaligus dapat berdampak kurang menguntungkan. Sementara itu, perkembangan perekonomian nasional senantiasa bergerak cepat dengan tantangan yang semakin kompleks. Oleh karena itu, diperlukan berbagai penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi termasuk sektor perbankan sehingga diharapkan akan dapat memperbaiki dan memperkuat perekonomian nasional.

Sektor perbankan yang memiliki posisi strategis sebagai lembaga intermediasi dan penunjang sistem pembayaran merupakan faktor yang sangat menentukan dalam proses penyesuaian dimaksud. Sehubungan dengan itu, diperlukan penyempurnaan terhadap sistem perbankan nasional yang bukan hanya mencakup upaya penyehatan bank secara individual melainkan juga penyehatan sistem perbankan secara menyeluruh. Upaya penyehatan perbankan nasional menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, bank-bank itu sendiri dan masyarakat pengguna jasa bank. Adanya tanggungjawab bersama tersebut dapat membantu memelihara tingkat kesehatan perbankan nasional, sehingga dapat berperan secara maksimal dalam perekonomian nasional. Agar pembinaan dan pengawasan bank dapat terlaksana secara efektif, kewenangan dan tanggungjawab mengenai perizinan bank, yang semula berada pada Menteri Keuangan, menjadi berada pada pimpinan Bank Indonesia sehingga Bank Indonesia memiliki kewenangan dan tanggungjawab yang utuh untuk menetapkan perizinan, pembinaan dan pengawasan bank serta pengenaan sanksi terhadap bank yang tidak mematuhi peraturan perbankan yang berlaku. Dengan demikian, Bank Indonesia memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk menilai dan memutuskan kelayakan pendirian suatu bank dan atau pembukaan kantor bank.

Prinsip kehati-hatian harus dipegang teguh sedangkan ketentuan mengenai kegiatan usaha bank perlu disempurnakan terutama yang berkaitan dengan penyaluran dana, termasuk di dalamnya peningkatan peranan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) bagi perusahaan berskala besar dan atau berisiko tinggi. Peranan perbankan nasional perlu ditingkatkan sesuai dengan fungsinya dalam menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat dengan lebih memperhatikan pembiayaan kegiatan sektor perekonomian nasional dengan prioritas kepada koperasi, pengusaha kecil, dan menengah, serta berbagai lapisan masyarakat tanpa diskriminasi sehingga akan memperkuat struktur perekonomian nasional. Demikian pula bank perlu memberikan perhatian yang lebih besar dalam meningkatkan kinerja perekonomian di wilayah operasi.

- C. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan

Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah. Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, undang-undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

- D. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam APBN dan APBD. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara, dimana ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Ketentuan yang diatur dalam UU Perbendaharaan Negara dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

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; dan
- e. Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

E. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan digunakan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sistematikanya diatur dalam Undang-Undang ini. Sistematika pengaturan pada perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdiri atas :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (2) bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki yang telah disebutkan dalam ayat (1). Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari sisi praktis tidak jarang terjadi dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang terdapat dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 6.
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Yang Baik Yang Bersifat Formal
(berdasarkan Pasal 5 UU 12/2011 dan Penjelasannya)

No.	Pasal 5 UU 12/2011	PENJELASAN
1.	Kejelasan Tujuan	Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPu) harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2.	Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat	Kelembagaan yang tepat bahwa setiap jenis PPu harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk PPu yang berwenang. PPu tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3.	Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan	Kesesuaian antara jenis, bahwa dalam Pembentukan PPU harus hierarki, dan materi benar-benar memperhatikan materi muatan-muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki PPU.
4.	Dapat dilaksanakan	bahwa setiap Pembentukan PPU harus memperhitungkan efektivitas PPU tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5.	Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan	bahwa setiap PPU dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6.	Kejelasan Rumusan	Bahwa setiap PPU harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan PPU, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7.	Keterbukaan	Bahwa dalam Pembentukan PPU mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan PPU.

Selain itu dalam pembuatan perundang-undangan materi muatan harus mencerminkan asas-asas yang terdapat dalam Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang disajikan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 7.
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Yang Baik, Yang Bersifat Materiil
(berdasarkan Pasal 6 UU 12/2011 dan Penjelasannya)

No	Pasal 6 UU 12/2011	Penjelasan
1	Pengayoman	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat
2	Kemanusiaan	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional
3	Kebangsaan	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
4	Keluargaan	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan
5	Kenusantaraan	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila

6	Bhinneka Tunggal Ika	materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
7	Keadilan	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali
8	Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9	Ketertiban dan kepastian hukum	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum
10	Keseimbangan; keserasian, dan keselarasan	setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelas telah mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah yaitu: “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”. Berdasarkan pasal-pasal yang dijelaskan di atas, maka ketentuan peraturan daerah yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dapat digunakan sebagai landasan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah yang akan disusun dan dimuat dalam bentuk norma/pasal yang akan tertuang di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

Hal yang baru dalam UU Nomor 15 Tahun 2019 adalah pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Pasal 72 tetap, Penjelasan Pasal 72 diubah sebagaimana tercantum dalam penjelasan pasal demi pasal. Yaitu tenggang waktu 7 (tujuh) hari kerja dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan Rancangan Undang-Undang ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan, pengesahan Undang-Undang oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia. Pertimbangan UU 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan PUU adalah:

- a. bahwa pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan harus benar-benar mencerminkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan;
- c. bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat.

Ada 19 poin perubahan dilakukan dalam UU 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan PUU. Perubahan dan perbaikan aturan pembuatan Peraturan Perundang-Undangan memang bagus sejauh itu dipatuhi dan dilaksanakan sendiri dengan sungguh-sungguh oleh pembuat Peraturan tersebut. UU ini memiliki lampiran yang panjang selain penjelasannya.

Salah satu hal penting adalah Menteri yang mengundang adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan Kesekretariatan Negara, pada metode omnibus. Dalam Perubahan Kedua UU 12 tahun 2011 ini terdapat tambahan metode omnibus, perbaikan kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan, memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna, membentuk PUU secara elektronik, mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan PUU, mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik, dan mengubah teknik penyusunan PUU. Pertimbangan dalam UU 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan PUU adalah:

- a. bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kedaulatan berada di tangan rakyat sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna;
- c. bahwa 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 masih memerlukan penyempurnaan untuk dapat menampung kebutuhan hukum masyarakat mengenai aturan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

- F. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 ini mengatur Urusan Pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren.

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

Adapun kaitannya UU tentang pemerintah daerah ini dalam rangka pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng ini, dalam UU tentang pemerintah daerah ini pula diatur mengenai penyertaan modal yakni di Pasal 304 ayat (1) dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah (BUMD). Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD, serta penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam peraturan daerah tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal.

G. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sejatinya adalah untuk mewujudkan tujuan negara. Salah tujuan negara tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut dan penyesuaian terhadap dinamika perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya, diperlukan upaya untuk menegaskan kembali kedudukan provinsi, khususnya Provinsi Jawa Tengah dalam kerangka

Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik." Kedudukan Provinsi Jawa Tengah sebagai sebuah daerah otonom selama ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Tengah. Desain pengaturan Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Undang-Undang tersebut masih menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah sebagai acuan, yang pada dasarnya tidak relevan lagi dengan dinamika dan perubahan hukum di masyarakat.

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

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. Peraturan Pemerintah ini mengatur antara lain kewenangan Bupati pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, Restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan Privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Bupati merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Pelaksanaan kekuasaan dalam kebijakan BUMD 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.
- Pemerintah daerah dapat mendirikan BUMD. Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. BUMD terdiri atas:

- a. perusahaan umum Daerah; dan
- b. perusahaan perseroan Daerah.

Pengurusan BUMD dilakukan oleh organ BUMD. Organ BUMD perusahaan umum Daerah terdiri atas KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi. Organ BUMD pada perusahaan perseroan Daerah terdiri atas RUPS, Komisaris, dan Direksi.

I. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara. Penyertaan modal pemerintah daerah tersebut dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah mengenai penyertaan modal daerah yang bersangkutan. 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 ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal penggunaan surplus APBD salah satunya diutamakan untuk penyertaan modal daerah. Surplus APBD merupakan selisih lebih antara Pendapatan

Daerah dan Belanja Daerah pada tahun anggaran yang sama. Surplus terjadi bila jumlah pendapatan lebih besar daripada jumlah belanja. Apabila APBD mengalami surplus tidak selalu berarti daerah tersebut memiliki kelebihan kas, namun hal tersebut terjadi karena anggaran pendapatan daerah lebih besar dari anggaran belanja daerah. Surplus anggaran pendapatan tersebut dapat dianggarkan oleh daerah untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) daerah, pemberian pinjaman kepada pemerintah pusat/daerah lain, dan pembentukan dana cadangan (misalnya: untuk dana Pilkada, untuk pembangunan infrastruktur).

J. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek, rincian objek dan sub rincian objek. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah atas hasil penyertaan modal daerah. Berdasarkan Pasal 70 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Pengeluaran Pembiayaan dapat digunakan untuk:

- a. pembayaran cicilan pokok Utang yang jatuh tempo;
- b. penyertaan modal daerah;
- c. pembentukan Dana Cadangan;
- d. Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau
- e. pengeluaran Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik negara, badan usaha swasta dan/atau koperasi. Penyertaan modal daerah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, pertumbuhan perkembangan perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyertaan modal daerah untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya meliputi:

- a) bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
- b) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
- c) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil penyertaan modal sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- d) peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
- e) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
- f) peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
- g) peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari penyertaan modal daerah.

K. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2022 tentang Perubahan Bentuk Hukum PT BPD Jateng menjadi PT BPD Jateng Perseroda.

Pada Pasal 10 disebutkan bahwa sumber modal PT BPD Jateng berasal dari:

- a. penyertaan modal Daerah;
- b. pinjaman;
- c. hibah; dan/atau
- d. sumber modal lainnya yang sah.

Modal Dasar PT BPD Jateng sebesar Rp10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah) yang terdiri atas saham-saham yang nilai nominalnya ditetapkan dalam Akta Pendirian. Modal ditempatkan dan disetor oleh para Pemegang Saham sebesar Rp4.407.355.000.000,00 (empat triliun empat ratus tujuh miliar tiga ratus lima puluh lima juta rupiah) dari Modal Dasar. Modal Disetor terdiri atas:

- a. Pemerintah Daerah sebesar Rp2.205.289.000.000,00 (dua triliun dua ratus lima miliar dua ratus delapan puluh sembilan juta rupiah);

- b. Pemerintah Kabupaten sebesar Rp1.761.077.000.000,00 (satu triliun tujuh ratus enam puluh satu miliar tujuh puluh tujuh juta rupiah); dan
- b. Pemerintah Kota sebesar Rp440.989.000.000,00 (empat ratus empat puluh miliar sembilan ratus delapan puluh sembilan juta rupiah).

Komposisi kepemilikan modal PT BPD Jateng ditetapkan paling rendah 51% (lima puluh satu persen) wajib diambil, dimiliki, serta disetor oleh pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai Pemegang Saham Pengendali. Perubahan Modal Dasar, modal ditempatkan, Modal Disetor, serta komposisi kepemilikan modal hanya dapat dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan atas persetujuan RUPS. Penyertaan modal Daerah yang telah disetorkan kepada PT BPD Jateng merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah mengenai Penyertaan Modal.

- L. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

PT BPD Jateng berhak untuk menerima pemenuhan Modal Dasar dalam bentuk tambahan Penyertaan Modal dari Pemerintah Daerah dan mengelola Modal yang diterima sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- M. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah

Pasal 8 dan Pasal 9 menjelaskan bahwa penyertaan modal merupakan salah satu bentuk investasi langsung Pemerintah Daerah. Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan usaha Investasi Langsung dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi pemerintah daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan. Sedangkan 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; dan
- b. pemberian pinjaman investasi langsung dalam pemberian pinjaman kepada masyarakat, penyalurannya dilakukan melalui lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam hal ini adalah Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng, maka harus mengacu pada 3 (tiga) landasan sebagai berikut:

A. Landasan Filosofis

Peraturan perundang-undangan selalu didasarkan pada norma-norma hukum yang diidealkan oleh masyarakat ke arah cita-cita luhur negara tersebut hendak dituju. Karena itu, peraturan perundang-undangan dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan.¹⁶ Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan itu hendaknya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri.¹⁷ Dengan artian lain, cita-cita filosofis yang terkandung di dalam undang-undang tersebut harus mencerminkan falsafah kehidupan bangsa itu sendiri dan bukan bangsa lain yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri. Karena itu, dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan filosofis yang terkandung di dalam setiap peraturan perundangan.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau peninjauan terhadap hal-hal yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan aspek pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana

¹⁶ Oka Mahendra. *Proses pemantapan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional Masa Kini dan di Masa yang Akan Datang*. Hukum Nasional. Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional 1.1995 Hal 107.

¹⁷ Rudolf Steammler dalam Roscoe Pound. 1996. *Hukum dan Kedudukannya dalam Masyarakat*, Terj. Budiarto, Jogjakarta: RadjaGrafindo. hal 11.

tercantum dalam Pasal 33 ayat (3). Di samping itu, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas umum yang layak yang harus diatur dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 34 ayat (3) dan ayat (4).

Para pendiri bangsa telah bersepakat bahwa mendirikan negara Indonesia adalah mendirikan negara yang berlandaskan hukum untuk mewujudkan tujuan negara, sebagaimana dituangkan pada alenia IV Pembukaan UUD 1945. Di samping itu juga bangsa Indonesia mendasarkan dan menempatkan Pancasila sebagai idiologi bangsa, bukan idiologi asing atau idiologi agama tertentu, sebagai falsafah hidup bangsa. Konsekuensi sebagai negara hukum adalah bahwa setiap praktek penyelenggaraan negara (pemerintahan) harus selalu berdasarkan pada hukum. Sedangkan menempatkan Pancasila sebagai dasar atau idiologi negara artinya adalah menempatkan dan menjadikan Pancasila sebagai nilai dasar tertinggi (*grund norm*) yang menjadi acuan atau dasar bagi keseluruhan norma hukum negara Indonesia. Oleh karena itu penyelenggaran negara Indonesia harus tunduk kepada Pancasila, membela, dan melaksanakannya dalam seluruh perundang-undangan.

Salah satu amanat yang termuat dalam Pancasila adalah tujuan untuk melindungi dan mengembangkan martabat dan hak-hak asasi semua warga bangsa Indonesia (kemanusiaan yang adil dan beradab), agar masing-masing dapat hidup layak sebagai manusia, lahir batin selengkap mungkin, memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin seluruh rakyat, dan mencerdaskan kehidupan bangsa (keadilan sosial).¹⁸ Sejak bangsa Indonesia bersepakat (berkonsensus) untuk mendirikan negara Indonesia pada tahun 1945, telah ditetapkan bahwa dasar dan ideologi negara kita adalah Pancasila. Latar belakang dan konsekuensi kedudukan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dapat dilihat dari sekurang-kurangnya tiga aspek yakni politik, filosofis, dan yuridis (hukum dan peraturan perundang-undangan). Dari aspek politik Pancasila dapat dipandang sebagai modus vivendi atau kesepakatan luhur yang mempersatukan semua ikatan primordial ke dalam satu bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang sangat luas dan majemuk dalam prinsip persatuan. Dari sudut

¹⁸ Kirdi Dipoyudo. 1979. *Pancasila, Arti dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Yayasan Proklamasi. hal 30.

filosofis Pancasila merupakan dasar keyakinan tentang masyarakat yang dicita-citakan serta dasar bagi penyelenggaraan negara yang dikristalisasikan dari nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang serta berakar jauh dari kehidupan leluhur atau nenek moyang bangsa Indonesia.

Salah satu amanat Pancasila dari kelima sila yang ada yaitu mengenai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila kelima Pancasila ini menurut Hazairin tidak hanya berfungsi sebagai dasar negara, namun juga merupakan tujuan pokok dan tujuan paling utama.¹⁹ Menurut Soediman Kartohadiprodjo,²⁰ keadilan sosial dapat dimaknai sebagai pertama, keadilan sosial sebagai gagasan yang sangat abstrak. Tiap-tiap individu menurut Kartohadiprodjo pasti memiliki 4 (empat) unsur atau alat perlengkapan dalam hidupnya yaitu raga, rasa, rasio, dan (hidup dengan) rukun. Keempat hal tersebut penting untuk dijaga dengan sebaik-baiknya agar ada ketenteraman, keseimbangan dan harmoni. Kemampuan menjaga keempat hal tersebut dimaknai sebagai kebahagiaan. Jadi keadilan sosial adalah kesejahteraan sosial, sedang kesejahteraan sosial adalah kebahagiaan. Kedua, apabila kata kunci dari keadilan sosial adalah kesejahteraan dan kebahagiaan maka tatkala kata kunci tersebut diterapkan dalam konteks negara hukum, gagasan ini seharusnya dapat juga dibaca sebagai negara hukum kesejahteraan.

Dari sudut hukum, landasan filosofis pembentukan peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Inti landasan filosofis adalah jika landasan peraturan yang digunakan memiliki nilai bijaksana yakni memiliki nilai benar (logis), baik dan adil. Nilai-nilai Pancasila dijabarkan dalam hukum yang dapat menunjukkan nilai-nilai keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Rumus Pancasila ini yang merupakan dasar hidup Negara Indonesia dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menemukan filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam untuk mencari dan menemukan hakikat sesuatu yang sesuai dan menggunakan dengan nalar sehat. Menurut sistem demokrasi modern, kebijakan bukanlah berupa cetusan pikiran

¹⁹ Hazairin. 1970. *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Tinta Mas. hal. 12

²⁰ Indriati Amarini, *Mewujudkan Keadilan Sosial dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Administrasi* artikel dalam Jurnal Media Hukum, Vol. 25, No.2, Desember 2018, hal. 167

atau pendapat dari pejabat negara atau pemerintahan yang mewakili rakyat akan tetapi juga opini publik yang memiliki porsi sama besarnya untuk mencerminkan (terwujud) dalam kebijakan-kebijakan publik.

Pancasila menjadi cita hukum yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Pancasila adalah filosofische grondslag dan common platforms, Pancasila adalah dasar Negara. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya. Hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara tersebut harus dijadikan orientasi politik pembangunan dan politik hukum sehingga politik hukum haruslah dipandang sebagai upaya menjadikan hukum sebagai alat pencapaian tujuan negara dari waktu ke waktu sesuai dengan tahap-tahap perkembangan masyarakat.

Tujuan negara yang termaktub dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut maka negara dengan melalui tangan panjangnya yaitu pemerintah daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus pemerintahannya sendiri termasuk mengenai kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah adalah proses dalam rangka penguatan perekonomian daerah melalui unit-unit usaha atau perusahaan-perusahaan daerah, dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar filosofis (filosofische grondslag) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran(rechtvaardiging) dikaji secara filosofis. Dalam sebuah Peraturan Daerah Kabupaten, landasan filosofis terkandung dalam konsideran/dasar menimbang pembentukan Peraturan Daerah tersebut.

Peraturan Perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (ideals norm) oleh suatu masyarakat kearah mana

cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara diarahkan, karena itu Peraturan Daerah Kabupaten dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten yang bersangkutan dalam kenyataan. Oleh karena itu cita-cita filosofis yang terkandung dalam Peraturan Daerah Kabupaten itu hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat yang bersangkutan.²¹

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memerlukan langkah dan upaya untuk menambah sumber pendapatan daerah guna meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kegiatan pembangunan dalam bidang perekonomian. Untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan pelayanan kepada masyarakat, perlu diciptakan suatu iklim usaha dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, dengan upaya-upaya dan usaha untuk menambah dan mengembangkan sumber pendapatan asli daerah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan memupuk sumber pendapatan daerah adalah dengan melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).²² BUMD memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

Mengutip dari Otto Sunaryo di buku Ilmu Perundang-undangan bahwa dengan dasar sosiologis ini diharapkan perundang-undangan pemerintah daerah yang dibuat itu akan diterima masyarakat secara wajar, bahkan spontan mempunyai daya berlaku secara efektif. Oleh karena itu, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang hukum pemerintah daerah harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan bidang tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

²¹ Jimly Asshiddiqie. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers. hal.117.

²² *Op. Cit.*, Fitri Erna Muslikah, hal.72.

B. Landasan Sosiologis

Berdasarkan Pasal 304 ayat (1) UU 23/2014 dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD dan penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah. Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat berasal dari APBD dengan syarat APBD diperkirakan surplus, dan barang milik daerah. Konsekuensi dari penyertaan modal Pemerintah Daerah yang dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha BUMD dengan mendapatkan hak kepemilikan, sehingga terjadi pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada BUMD. Terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah ini, seluruh peraturan tersebut perlu diperhatikan agar penyertaan modal memenuhi asas-asas fungsional, kepastian hukum, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Penyusunan Perda yang mengatur tentang penyertaan modal perlu mempertimbangkan anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah berjalan selama ini. Kemudian, Perda baru juga perlu memperhatikan perkembangan kondisi perekonomian dan sosiodemografis masyarakat Kabupaten Karanganyar. Dengan demikian, Perda baru nantinya akan mampu memenuhi kesenjangan antara kebutuhan dan pelayanan yang diberikan.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik, menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Selanjutnya dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun UUD 1945 dinyatakan dengan jelas bahwa : “pembangunan daerah di Indonesia atas dasar besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul daerah yang bersifat istimewa”.

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan yang mempunyai dasar hukum atau landasan hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, landasan hukum meliputi:

- Pertama, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Daerah yang bersangkutan;
- Kedua, peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan pembuatan Peraturan Daerah; dan
- ketiga: Pengaturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi Peraturan Daerah yang dibentuk.

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 berlaku²³. Untuk setiap penyertaan modal yang dilakukan pemerintah daerah 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 pemerintah daerah ke BUMD harus dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sudah tidak dapat mengakomodir kepentingan karena sudah terpenuhinya jumlah penanaman modal Sedangkan kebutuhan untuk pemenuhan permodalan pada PT BPD Jateng selanjutnya 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.

Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi sangat penting, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dengan adanya kewenangan yang jelas yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang, maka tentu pemerintah daerah membentuk

²³ A. Hamid S. Attamimi. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Disertasi, Universitas Indonesia. Fakultas Pascasarjana, 1990, h. 313

peraturan-peraturan daerah untuk mengimplemetasikan kewenangan yang sudah diberikan undang-undang. Adanya kewenangan yang jelas menyebabkan tidak ada lagi tumpang tindih, dan membuat kepastian hukum yang jelas bagi Pemerintah Daerah.

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horizontal. Selain itu juga harus memenuhi asas-asas lain seperti asas *lex specialist derogat legi generali*, *lex posteriori derogat lex priori*, *Lex Superior derogate lex inferior*, dan lain sebagainya. Pada dasarnya materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar pemikiran tersebut di atas maka dilakukan kegiatan berupa penyusunan naskah akademik rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

1. Arah Pengaturan

Sehubungan dengan upaya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng selanjutnya akan dijabarkan tentang jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah yang akan diwujudkan.

2. Jangkauan Pengaturan

Pengaturan tentang penyertaan modal PT BPD Jateng yang akan disusun, perlu dituangkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya di dalam produk hukum daerah yang berupa Peraturan Daerah, hal ini dilakukan dalam rangka untuk memberikan kepastian hukum terkait penyertaan modal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah kepada PT BPD Jateng.

Jangkauan pengaturan Raperda tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Karanganyar kepada PT BPD Jateng adalah berupaya memberikan payung hukum yang jelas terhadap penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Karanganyar kepada PT BPD Jateng, 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 Kabupaten Karanganyar. Dengan demikian, jangkauan dari Peraturan Daerah ini lebih fokus pada penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar kepada PT BPD Jateng dengan harapan akan memberikan nilai tambah berupa perkembangan pelayanan masyarakat dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang berimplikasi pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat khususnya di Kabupaten Karanganyar. Peraturan daerah tentang penyertaan modal ini dibuat dalam rangka memperkuat struktur permodalan dan peningkatan prosentase saham Daerah kepada PT

BPD Jateng. Ekspektasi penyertaan modal kepada PT BPD Jateng, diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan pendapatan asli daerah dan memenuhi modal dasar kepada badan usaha milik daerah sesuai kewajiban pemerintah daerah.

B. Ruang Lingkup Materi Peraturan Daerah

Ruang lingkup materi muatan yang akan diatur dan disusun dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng sebagai berikut:

- BAB I: KETENTUAN UMUM, berisi batasan pengertian dan definisi; dan/atau singkatan akronim yang dituangkan dalam Batasan pengertian atau definisi.
- BAB II: PENYERTAAN MODAL DAERAH, berisi mengenai penyertaan modal daerah pada PT BPD Jateng sebagai modal disetor pemerintah daerah, akumulasi penerimaan deviden atas penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada PT BPD Jateng, dan teknis dan tahapan pemenuhan penyertaan modal akan dipenuhi oleh Pemerintah Daerah.
- BAB III: PENGAWASAN, berisi mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap penyertaan modal dimaksud.
- BAB IV: DIVIDEN, berisi penjelasan bahwa dividen yang diperoleh atas Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dari Bank Jateng merupakan pendapatan asli Daerah yang dialokasikan dalam APBD tahun berikutnya dan disetorkan ke kas Daerah.
- BAB V: PERTANGGUNGJAWABAN berisi mengenai pertanggungjawaban dan kewajiban yang dilakukan oleh PT BPD Jateng.
- BAB VI: KETENTUAN PENUTUP,
Berisi pemberlakuan Peraturan Daerah ini.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka Naskah Akademik ini dapat menyimpulkan sebagai beberapa hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan kajian dalam Naskah Akademik ini, maka alasan Pemerintah Kabupaten Karanganyar 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 PT BPD Jateng. Penyertaan modal perlu dilakukan dalam rangka untuk menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada PT BPD Jateng untuk memperkuat struktur permodalan. Hasil kajian menunjukkan PT BPD Jateng telah memberikan kontribusinya dalam pembangunan ekonomi dan sosial di Kabupaten Karanganyar. 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 Karanganyar dalam rangka menggali potensi ekonomi dan sosial melalui penyertaan modal pada PT BPD Jateng sesuai misinya yaitu penguatan iklim investasi dan mewujudkan akselerasi pertumbuhan ekonomi untuk menuju cita kesejahteraan rakyat di Kabupaten Karanganyar. Secara sosiologis, penyertaan modal daerah Kabupaten Karanganyar kepada PT BPD Jateng meliputi kebutuhan untuk pemenuhan permodalan. Sedangkan, secara yuridis dibuatnya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal merupakan manifestasi negara hukum sekaligus dasar hukum implementasi pelaksanaannya.

2. Pengaturan penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Karanganyar kepada PT BPD Jateng yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Dalam perspektif sinkronisasi hukum dan harmonisasi hukum, harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Maka, pengaturan tentang penyertaan modal daerah di Karanganyar 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 (*bestuurshandeling*) dalam hal ini adalah penyertaan modal wajib tunduk berdasarkan peraturan perundang-undangan.
3. Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng adalah sebagai berikut:
 - BAB I : KETENTUAN UMUM
 - BAB II : PENYERTAAN MODAL DAERAH
 - BAB III : PENGAWASAN
 - BAB IV : DIVIDEN
 - BAB V : PERTANGGUNGJAWABAN
 - BAB VI : KETENTUAN PENUTUP

B. Saran

Berdasarkan uraian serta kesimpulan di atas maka disarankan:

1. perlunya dibuat atau disusun Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng dengan memperhatikan aspek-aspek sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sudah diberlakukan; dan
2. diperlukan untuk penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal PT BPD Jateng yang melibatkan berbagai pihak yang terkait (*stakeholder*), meliputi: Pemerintah Daerah, DPRD Kabupaten Karanganyar, masyarakat, akademisi, dan *Stakeholders* lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hal 345-346. I.C. Van Der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan, (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005).
- C.K. Allen. 1961. *Law in The Making*, London: Oxford University Press. Lon L. Fuller, 1973. *The Morality of Law*, New Haven and London: Yale University Press.
- Djoko Prakoso. 1984. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Fitri Erna Muslikah. 2015. *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok: Universitas Indonesia.
- Hazairin. 1970. *Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Tinta Mas.
- H. Zaeni Asyhadie Dan Arief Rahman, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Indriati Amarini, *Mewujudkan Keadilan Sosial dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Administrasi* artikel dalam Jurnal Media Hukum, Vol. 25, No.2, Desember 2018.
- Jimly Asshiddiqie. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kirdi Dipoyudo. 1979. *Pancasila, Arti dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Yayasan Proklamasi.
- Marzuki. Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Prenada Media. Jakarta.
- Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perseroan Terbatas Gresik Migas.
- Ni'matul Huda. 2006. *Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No 1 Vol 13 Januari, Issn: 2527-502.
- Oka Mahendra. *Proses pemantapan Cita Hukum dan Penerapan Asas-asas Hukum Nasional Masa Kini dan di Masa yang Akan Datang*. Hukum Nasional. Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional 1.1995.
- Rudolf Steammler dalam Roscoe Pound. 1996. *Hukum dan Kedudukannya*

- dalam Masyarakat*, Terj. Budiarto. Yogyakarta: RadjaGrafindo.
- Sokanto, Soerjono. 2010. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Yudho Taruno Muryanto. 2017. *Tata Kelola BUMD*. Malang: Instrans Publishing.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah .
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2016 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2022 tentang

Perubahan Bentuk Hukum PT BPD Jateng menjadi PT BPD Jateng Perseroda.

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Daerah Pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah.