



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN INVESTASI PEMERINTAH DAERAH



**KABUPATEN KARANGANYAR
PROVINSI JAWA TENGAH
2022**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga Penyusunan Draft Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah dapat terselesaikan.

Penyusunan naskah akademik ini dilakukan dengan cara penelitian dan mencari masukan dari masyarakat luas terutama dari tokoh masyarakat, akademisi, Instansi terkait, serta kalangan pakar di bidangnya. Hal ini dilakukan sebagai proses penyusunan kebijakan publik yang perlu melibatkan secara lebih komprehensif dari pandangan-pandangan masyarakat seluas-luasnya. Naskah akademik ini akan dilakukan uji publik untuk memantapkan bahwa rumusan norma telah memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Karanganyar. Penyusunannya sesuai dengan pedoman penyusunan naskah akademik berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-PerundangUndangan.

Penyusun sangat menyadari bahwa setiap segala sesuatu itu penuh dengan kekurangan dan keterbatasan. Walaupun demikian, semoga Naskah Akademik ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua, terutama bagi lembaga pembentuk peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.

Karanganyar, 2022

Penyusun

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL, GAMBAR, DAN BAGAN	v
Bab I : Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	9
C. Tujuan dan Kegunaan	9
D. Metode Penelitian	10
Bab II : Kajian Teoritis dan Praktik Empiris	
A. Kajian Teoritis	18
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	42
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat	51
D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah	61
Bab III : Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait	
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	70
B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah.	71
C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	72
D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	73
E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	75

	Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dibuat beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	
F.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja	78
G.	Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah	80
H.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah	81
I.	Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penanaman Modal	84
Bab IV	: Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	
A.	Landasan Filosofis	85
B.	Landasan Sosiologis	89
C.	Landasan Yuridis	91
Bab V	: Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar	
A.	Jangkauan dan Arah Pengaturan	95
B.	Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Dearah	96
Bab VI	: Penutup	
A.	Kesimpulan	110
B.	Saran	112

DAFTAR PUSTAKA

Daftar Tabel, Gambar, dan Bagan

Daftar Tabel

Tabel. 1	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Formal (berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang 12/2011 dan Penjelasannya)	43
Tabel. 2	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Materiil (berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang 12/2011 dan Penjelasannya)	44
Tabel. 3	Pembagian Wilayah Administrasi dan Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Karanganyar	51
Tabel. 4	Jumlah Penduduk per Kecamatan Tahun 2016-2020	52
Tabel. 5	Kepadatan penduduk di Kabupaten Karanganyar pada Tahun 2022	53
Tabel. 6	Jumlah Industri Kabupaten Karanganyar Tahun 2018	56
Tabel. 7	Pertumbuhan Ekonomi di Kawasan Subosukawonosraten	57
Tabel. 8	Capaian Indikator Kinerja Urusan Penanaman Modal Tahun 2018-2020	58
Tabel. 9	Data BUMD Milik Pemerintah Daerah dan BUMD lain serta Besaran Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Tahun 2017-2021	58
Tabel. 10	Data BUMD yang Menerima Penyertaan Modal di Kabupaten Karanganyar Tahun 2018-2021 (Dalam Rupiah)	59
Tabel. 11	Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada BUMD di Kabupaten Karanganyar Tahun 2016-2021 (dalam Rupiah)	60
Tabel. 12	Jumlah Penyertaan Modal ke BUMD Milik Kabupaten Karanganyar dan BUMD Provinsi	60
Tabel. 13	Penjelasan Unsur ROCCPI	61
Tabel. 14	Analisis RIA	64

Daftar Gambar

Gambar 1.	Peta Administrasi Kabupaten Karanganyar	52
Gambar 2.	Peta Hasil Pertambangan Kabupaten Karanganyar	55

Daftar Bagan

Bagan 1.	Kerangka Pikir Penyusunan NA	17
----------	------------------------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan negara yang diamanatkan oleh konstitusi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat yaitu sebagaimana telah dirumuskan dalam alinea ke-4 Mukadimah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu “ Membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”¹

Dalam konsepsi konstitusi atau UUD Negara RI Tahun 1945 mempunyai semangat dalam mewujudkan kesejahteraan seluruh warga neagra Indonesia serta membentuk negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan menurut Bagir Manan merupakan negara tau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga kemanan atau ketertiban masyarakat, tetapi mempunyai tanggung jawab utama untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sesbesar-besar kemakmuran rakyat.² Sejalan dengan hal diatas, menurut Sjahran Basah, negara kesejahteraan, tujuan pemerintah tidak semata-mata dibidang pemerintahan saja, melaikan harus melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara melalui pembangunan nasional.³

Dalam mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan peran penting dari Pemerintah sebagai penyelenggara negara. Untuk menjalankan peran ini pemeritah pusat dibantu oleh pemerintah daerah yang juga diatur dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan sendiri urusan

¹ C.F.G. Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991, Hlm.2.

² Bagir Manan, Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996, hlm. 16.

³ Sjahran Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Perdailan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 3.

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi ini tujuannya untuk meningkatkan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.

Berkaitan dengan pengaturan urusan daerah diatur dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:⁴

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- 2) Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- 4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 5) Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 11 menjelaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.⁵ Pembagian urusan pemerintahan konkuren antar daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau 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, kriteria (NSPK) yang dibuat oleh pemerintah pusat.⁶ Pembagian urusan pemerintah konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi

⁴ Lihat Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵ Lihat UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Lihat Penjelasan Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

serta daerah kabupaten/kota di dasarkan atas prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategi nasional.⁷ Umumnya pemerintah daerah bertindak dalam kewenangan delegasi yang diberikan kepada mereka yang diarahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.⁸

Adanya pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan dari otonomi daerah yang secara substansi telah memperluas wewenang daerah, termasuk meningkatkan pembangunan dan mengontrol perekonomian daerah dengan menggali sumber-sumber pendapatan yang dapat menjadi pendapatan daerah. Peran yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi, menurut Lincoln arsyad terdapat 4 peran, yaitu sebagai *entrepreneur*, koordinator, fasilitator dan stimulator untuk melakukan inisiatif dan inovatif dalam pembangunan di daerah.⁹ Pertama, **Entrepreneur** Peran pemerintah daerah merupakan tanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis di daerahnya. Dalam hal ini pemerintah daerah dapat pengendalian pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola aset-aset pemerintah daerah dengan lebih baik dan ekonomis, sehingga mampu memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah. Kedua, **Koordinator** Pemerintah daerah harus mampu bertindak sebagai koordinator dalam pembangunan ekonomi di daerahnya, yaitu melalui penetapan kebijakan-kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi pembangunan ekonomi yang komprehensif bagi kemajuan daerahnya. Dalam peran ini pemerintah daerah bisa melibatkan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk proses pengumpulan data dan evaluasi tentang informasi yang berkaitan dengan kondisi perekonomian di daerah.¹⁰

Ketiga, **Fasilitator** Pemerintah daerah dapat berperan sebagai fasilitator dengan cara mempercepat pembangunan melalui

⁷ Sirajuddin dkk. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, hlm. 88.

⁸ Rahmi Jened. 2016. *Teori dan Kebijakan Hukum Investasi Langsung*. Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri. hlm. 152

⁹ Lincoln Arsyad. *Pengantar Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah*, (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2002), 120-121

¹⁰ Ibid.

perbaikan lingkungan attitudinal (perilaku atau budaya masyarakat) di daerahnya. Peran fasilitator tidak saja hanya penyediaan atau perbaikan lingkungan, tetapi pemerintah daerah harus membantu dunia usaha dalam memberikan kemudahan perijinan bagi investor yang tertarik untuk menanamkan modalnya juga mencegah kelestarian lingkungan alam sekitarnya. Karena kalau tidak demikian, maka investor akan seenaknya mengeksploitasi kekayaan alam tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan. Keempat, **Stimulator**, Pemerintah daerah dapat berperan sebagai stimulator dalam penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang dapat mempengaruhi dunia usaha untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang telah ada tetap eksis berada di daerah tersebut. Stimulus ini dapat dilakukan antara lain dengan pembuatan brosur-brosur pembangunan kawasan industri, pembuatan outlet untuk produk-produk usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) dan koperasi, membantu UMKM dan koperasi untuk melakukan pameran dan sebagainya.¹¹

Berkaitan dengan 4 peran tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan berbagai upaya-upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dapat melalui kebijakan yang terkait dengan sector public yaitu melakukan investasi, menarik investasi, mendorong perkembangan teknologi dan menghasilkan tenaga kerja yang dibutuhkan oleh bursa tenaga kerja.¹² Selain itu, berkaitan dengan kebijakan keuangan pemerintah daerah dapat dilihat pada alokasi Anggaran, Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah mempunyai fungsi dan kedudukan sebagai dasar kebijakan menjalankan keuangan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk masa tertentu yaitu satu tahun anggaran.¹³

¹¹ Ibid.

¹² Akadun. 2007. *Administrasi Perusahaan Negara*. Alfabeta: Bandung, hlm. 1.

¹³ <https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/lubuksikapung/id/data-publikasi/artikel/3078-apbd-dan-keberpihakannya-pada-peningkatan-indeks-pembangunan-manusia.html>, diakses 7 April 2023.

APBD Sebagai pemberian kuasa dari pihak legislatif yaitu DPRD kepada kepala daerah sebagai pimpinan eksekutif untuk melakukan pengeluaran dalam rangka menjalankan roda pemerintahan daerah. Sebagai penetapan kewenangan kepada kepala daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat.¹⁴ Menurut Ariyansyah, alokasi anggaran dan belanja pemerintah memiliki pengaruh yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi (PDRB) sekaligus berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM).¹⁵ IPM merupakan tolak ukur kesejahteraan masyarakat yang menunjukkan tingkat keberhasilan dari pembangunan daerah. Pendapat yang serupa dikemukakan oleh Nugroho, yang menemukan bahwa pengeluaran pemerintah berkontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi regional yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan maupun penurunan IPM.¹⁶

Berkaitan dengan IPM yang dapat menunjukkan tingkat keberhasilan pembangunan di daerah, pada saat ini Kabupaten Karanganyar mempunyai IPM di tahun 2020 sebesar 75,86, tahun 2021 sebesar 75,99 dan tahun 2022 sebesar 76,58.¹⁷ Menurut Kepala Baperlitbang, IPM Kabupaten Karanganyar saat ini masuk di urutan sedang dan harapannya skornya bisa terus membaik ke depannya. Penduduk miskin awalnya 10,68 persen di tahun 2021, kini tahun 2022 sebesar 9,85 persen, turun 0,75 persen dibanding tahun 2021.¹⁸ Ini sebagai salah satu bukti bahwa Pemerintah Daerah bersama seluruh masyarakat ingin melakukan upaya

¹⁴ <https://dijpb.kemenkeu.go.id/kppn/lubuksikaping/id/data-publikasi/artikel/3078-apbd-dan-keberpihakannya-pada-peningkatan-indeks-pembangunan-manusia.html>, diakses 7 April 2023.

¹⁵ Sintong Ariyansyah, Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Melalui Pendapatan Domestik Regional Bruto Di Indonesia (Studi Kasus Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi Dengan Ipm Tinggi, Sedang, Dan Rendah), *Indonesian Treasury Review Vol.3, No.4, (2018)*, Hal. 280.

¹⁶ Ginanjar Aji Nugroho, ANALISIS PENGARUH PENGELUARAN PEMERINTAH TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI DAN INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA DI INDONESIA, *Indonesian Treasury Review Vol.1, No.1, (2016)*, Hal. 47.

¹⁷ BPS kabupaten Karanganyar, 2023

¹⁸ FKP RPD Kabupaten Karanganyar Tahun 2024-2026 – BAPERLITBANG Kab. Karanganyar (karanganyarkab.go.id), diakses tanggal 7 April 2023.

pengentasan kemiskinan melalui peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan membangun kesejahteraan masyarakat yang berpengaruh pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM) maka kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu melakukan investasi. Investasi pemerintah daerah merupakan non urusan pemerintah yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah, namun investasi daerah ini merupakan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.

Investasi pemerintah daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Sama halnya dengan investasi pemerintah pusat, investasi pemerintah daerah juga memiliki peranan bagi daerah yang melakukannya. Sesuai dengan Permendagri Nomor 52 Tahun 2012, investasi pemerintah daerah merupakan penempatan dana atau barang milik daerah oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang dengan tujuan memperoleh manfaat secara ekonomi maupun sosial.¹⁹ Sesuai apa yang tertera pada Permendagri Nomor 52 Tahun 2012, bahwa investasi pemerintah daerah memiliki manfaat ekonomi, sosial dan manfaat lainnya. Manfaat lainnya ini seperti meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah, meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁰

Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah, bahwa kewenangan pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi regulasi, operasional dan supervisi.²¹ Kewenangan dan tanggung jawab regulasi yang dimiliki kepala daerah antara lain: a. menetapkan kebijakan pengelolaan investasi pemerintah daerah; b. menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam melaksanakan

¹⁹ Dapat dilihat pada Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

²⁰ Dapat dilihat pada Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

²¹ Dapat dilihat pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

investasi pemerintah daerah; dan c. menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan investasi pemerintah dalam hal terdapat penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan perjanjian investasi.²²

Selanjutnya Kewenangan dan tanggung jawab operasional yang dimiliki kepala daerah meliputi: a. meneliti dan menyetujui atau menolak usulan permintaan investasi dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat; b. mengusulkan rencana kebutuhan dana investasi pemerintah daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; c. menempatkan dana dan/atau barang milik daerah dalam rangka investasi pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan; d. melakukan perjanjian investasi terkait dengan penempatan dana dan/atau barang pemerintah daerah; e. melakukan pengendalian atas resiko terhadap pelaksanaan investasi pemerintah daerah; f. mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah daerah yang diatur dalam perjanjian investasi; g. mengusulkan perubahan perjanjian investasi; h. melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah daerah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian investasi; dan i. melaksanakan investasi dan divestasi pemerintah daerah.²³

Kewenangan dan tanggung jawab supervisi yang dimiliki kepala daerah, meliputi: a. melakukan monitoring pelaksanaan investasi pemerintah daerah yang terkait dengan dukungan pemerintah daerah; b. melakukan evaluasi secara berkesinambungan pelaksanaan investasi pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu; dan c. melakukan koordinasi pelaksanaan investasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan dengan investasi

²² Dapat dilihat pada Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

²³ Dapat dilihat pada Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

langsung.²⁴ Investasi pemerintah daerah mempunyai peran yang penting dan strategis dalam pembangunan ekonomi yang bertujuan meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan semua warganya.²⁵

Pemerintah daerah dalam melakukan investasi dapat berbentuk investasi surat berharga dan/atau investasi langsung. Investasi surat berharga dapat dilakukan dengan cara pembelian saham dan/atau pembelian surat utang. Sedangkan investasi langsung meliputi penyertaan modal pemerintah daerah dan/atau pemberian pinjaman. Hal yang sama juga dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam melakukan investasi pemerintah daerah yang dilakukan kepada 7 BUMD yaitu PDAM Tirta Lawu, Bank Daerah, Bank Karanganyar, Bank Jateng, PUD Aneka Usaha, BKK Tasikmadu, BKK Jateng, dan Apotik Sukowati. Bentuk investasi yang dilakukan yaitu share saham dan penyertaan modal. Share saham kabupaten yang sudah dilakukan dari tahun 2018 sampai dengan tahun 2022 sebesar Rp 74.199.770.000 ,-. Sedangkan penyertaan modal yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar dari Tahun 2017-2021 sebesar Rp 77.200.000.000,-.²⁶

Berdasarkan investasi pemerintah daerah yang sudah dilakukan di Kabupaten Karanganyar, maka dari itu mendorong pertumbuhan perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan pemerintah daerah Kabupaten Karanganyar, perlu dilakukan pengaturan terkait investasi pemerintah daerah sehingga diperlukan sebuah kajian akademik komprehensif yang hasilnya disusun dalam wujud Naskah Akademik sebagai salah satu mata rantai yang diperlukan dalam proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar.

²⁴ Dapat dilihat pada Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta : PSHTN FHUI, 2002), hlm. 56

²⁶ Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah Tahun 2017-2021.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai permasalahan yang hendak dijawab dengan penelitian dalam Naskah Akademik ini. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Apa saja permasalahan mendasar yang dihadapi dalam investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar?
2. Mengapa Rancangan Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar diperlukan di Kabupaten Karanganyar?
3. Bagaimanakah landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar?
4. Apa saja yang menjadi sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan diwujudkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar?

C. Tujuan Dan Kegunaan

Berdasarkan uraian di atas maka tujuan penyusunan naskah akademis ini adalah melakukan harmonisasi dan sinkronisasi pengaturan mengenai Investasi daerah di Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Dengan demikian ditetapkan beberapa langkah sebagai berikut:

1. Melakukan identifikasi permasalahan mendasar yang dihadapi dalam investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
2. Mengkaji permasalahan hukum yang dihadapi yang merupakan alasan dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar diperlukan di Kabupaten Karanganyar.
3. Merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar.
4. Menyusun peraturan yang komprehensif dan akomodatif sesuai dengan sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah

pengaturan yang akan diwujudkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar

Secara umum, penyusunan Naskah Akademik ini memiliki kegunaan sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah. Rancangan Peraturan Daerah yang tersusun dengan mengacu pada kajian ilmiah dalam Naskah Akademik lebih lanjut diharapkan akan membawa manfaat berupa diadopsinya Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah, sehingga mampu mendorong aktivitas investor yang membawa manfaat bagi masyarakat Kabupaten Karanganyar.

D. Metode Penelitian

Penelitian memiliki istilah lain atau dikenal dengan riset. Riset berasal dari bahasa Inggris yaitu *research* yang berasal dari kata *re* (kembali) *search* (mencari) dengan demikian penelitian yang memiliki istilah riset dapat diartikan sebagai mencari kembali. Adapun kegiatan penelitian ini didasari rasa keingintahuan seseorang yang kemudian disebut sebagai peneliti dalam menjalankan kegiatan penelitiannya. Penelitian merupakan bentuk ungkapan dari rasa ingin tahu yang dilakukan dalam bentuk atau kegiatan penelitian secara ilmiah. Penelitian ini dilakukan dengan sebuah rasa percaya akan objek yang menjadi penelitian akan diteliti dengan mencari tahu sebab akibat yang timbul atau terjadi pada objek penelitian.²⁷ Menurut Soerjono Soekanto bahwa penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada analisis dan konstruksi yang dilakukan secara sistematis, metodologis dan konsisten dan bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran sebagai salah satu manifestasi keinginan manusia untuk mengetahui apa yang sedang dihadapinya.²⁸

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan berdasarkan penelitian hukum atau *legal research* yang digunakan adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian dalam naskah

²⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007, hal.27-28

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, hal. 3.

akademik ini menggunakan penelitian sosio-legal (social legal research), yang menggunakan pendekatan dengan bantuan ilmu-ilmu sosial atau interdisiplin ilmu. Hal ini digunakan untuk menjawab permasalahan yang berkaitan dengan konteks sosial atau fakta yang terdapat di masyarakat. Penelitian ini didahului dengan studi dokumen terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi daerah Pemerintah Daerah.

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan penelitian hukum atau *legal research* yang digunakan adalah yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, dan doktrin (ajaran) yang berkaitan dengan teori mengenai investasi daerah. Penelitian ini dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder seperti peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku-buku hukum berkaitan dengan hukum investasi daerah. Sedangkan penelitian yuridis empiris adalah penelitian yang mempunyai objek kajian mengenai perilaku masyarakat. Perilaku masyarakat yang dikaji adalah perilaku yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada. Interaksi itu muncul sebagai bentuk reaksi masyarakat atas diterapkannya sebuah ketentuan perundangan positif dan bisa pula dilihat dari perilaku masyarakat sebagai bentuk aksi dalam mempengaruhi pembentukan sebuah ketentuan hukum positif.²⁹

²⁹ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 34 & 51.

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang digunakan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicari jawabannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundangan-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisa aturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum tersebut.³⁰ Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) akan memunculkan objek-objek yang menarik dari sudut pandangan pengetahuan yang praktis sehingga dapat menentukan maknanya secara tepat dan dapat digunakan dalam proses pemikiran dengan mengidentifikasi terhadap prinsip, pandangan dan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.³¹

Penelitian yuridis empiris ini juga dikenal dengan penelitian sosio legal. Metode yuridis normatif dengan memusatkan perhatian pada kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang investasi daerah, yaitu berbagai peraturan perundang-undangan baik langsung maupun tidak langsung terkait dengan investasi daerah. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosio-legal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta wawancara dengan nara sumber.

2. Sumber Penelitian

Dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan penelitian hukum yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder ditinjau dari kekuatan mengikatnya menurut Ronny Hanitijo Soemitro dibedakan menjadi 1. lahan hukum primer,

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 93

³¹ *Ibid*, hlm. 94

bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier. Adapun bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier adalah sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempu otoritas. Dalam hal ini bahan hukum primer terdiri peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Dalam penelitian ini, Peneliti menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :
 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
 3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
 5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
 8. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah;
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi Di Daerah;
 10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder juga dapat diartikan sebagai publikasi tentang hukum yang bukan

merupakan dokumen-dokumen resmi. Adapun macam dari bahan hukum sekunder adalah berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini untuk mempertajam dalam menggunakan dan melengkapi data secara empiris yaitu terkait informasi yang berkaitan dengan investasi daerah daerah. Oleh karena itu, informasn dalam penelitian ini antara lain :

- a. Anggota DPRD Kabupaten Karanganyar.
- b. Aparatur Sipil Negara di lingkungan Dinas Perekonomian Kabupaten Karanganyar.
- c. Pelaku usaha yang ada di Kabupaten Karanganyar.

Berkaitan dengan pengambilan data dengan wawancara, penulis juga memilih informan dengan cara *sampling*. Adapun teknik sampling yang digunakan untuk menentukan informan penelitian adalah *purposive sampling* yaitu penentuan *sampling* bertujuan, yang dalam hal ini sudah ditentukan siapa saja yang dijadikan *sample* atau informan yang berkompeten untuk menjawab permasalahan penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode penelitian yang digunakan dalam menyusun naskah akademik dimaksud, merupakan langkah untuk melakukan eksplorasi bahan hukum dan realitas sosial yang akan diakomodasikan dalam produk hukum peraturan daerah nantinya.

a. Studi Dokumentasi/Pustakaan

Penelitian untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan dengan studi dokumentasi, khususnya peraturan perundang-undangan dan kebijakan daerah yang berkaitan dengan investasi daerah.

b. Wawancara

Untuk memperkaya bahan kajian dalam penyusunan Naskah Akademik, maka dilakukan juga Teknik wawancara dalam pengumpulan data. Adapun metode wawancara yang digunakan adalah:

- 1) metode *depth interview* atau wawancara mendalam secara intensif untuk mengumpulkan data yang berkaitan rumusan masalah.
- 2) wawancara juga dilakukan dengan menggunakan petunjuk wawancara (*guided interview*) sebagai petunjuk atau pedoman dalam melakukan wawancara.
- 3) wawancara dilakukan terhadap beberapa aparat pemerintah yang terkait dengan penyelenggaraan investasi daerah di Kabupaten Karanganyar.

4. Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengumpulkan dan mengolah data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dengan analisis data akan menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif.

Model analisis kualitatif digunakan model analisis interaktif, yaitu model analisis yang memerlukan tiga komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi dengan menggunakan proses siklus.³² Dalam menggunakan analisis kualitatif, maka interpretasi terhadap apa yang ditentukan dan merumuskan kesimpulan akhir digunakan logika atau penalaran sistematis. Ada 3 (tiga) komponen pokok dalam tahapan analisa data, yaitu:

- a. *Data Reduction* merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam *field note*. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan dan ditransformasikan melalui seleksi, ringkasan serta penggolongan dalam suatu pola.
- b. *Data Display* adalah paduan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset yang dilakukan, sehingga peneliti akan mudah memahami apa yang terjadi dan harus dilakukan.

³² Sutopo, Metodologi Penelitian Kualitatif, Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2002,

- c. *Conclution Drawing* adalah berawal dari pengumpulan data peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola-pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab akibat, sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan.

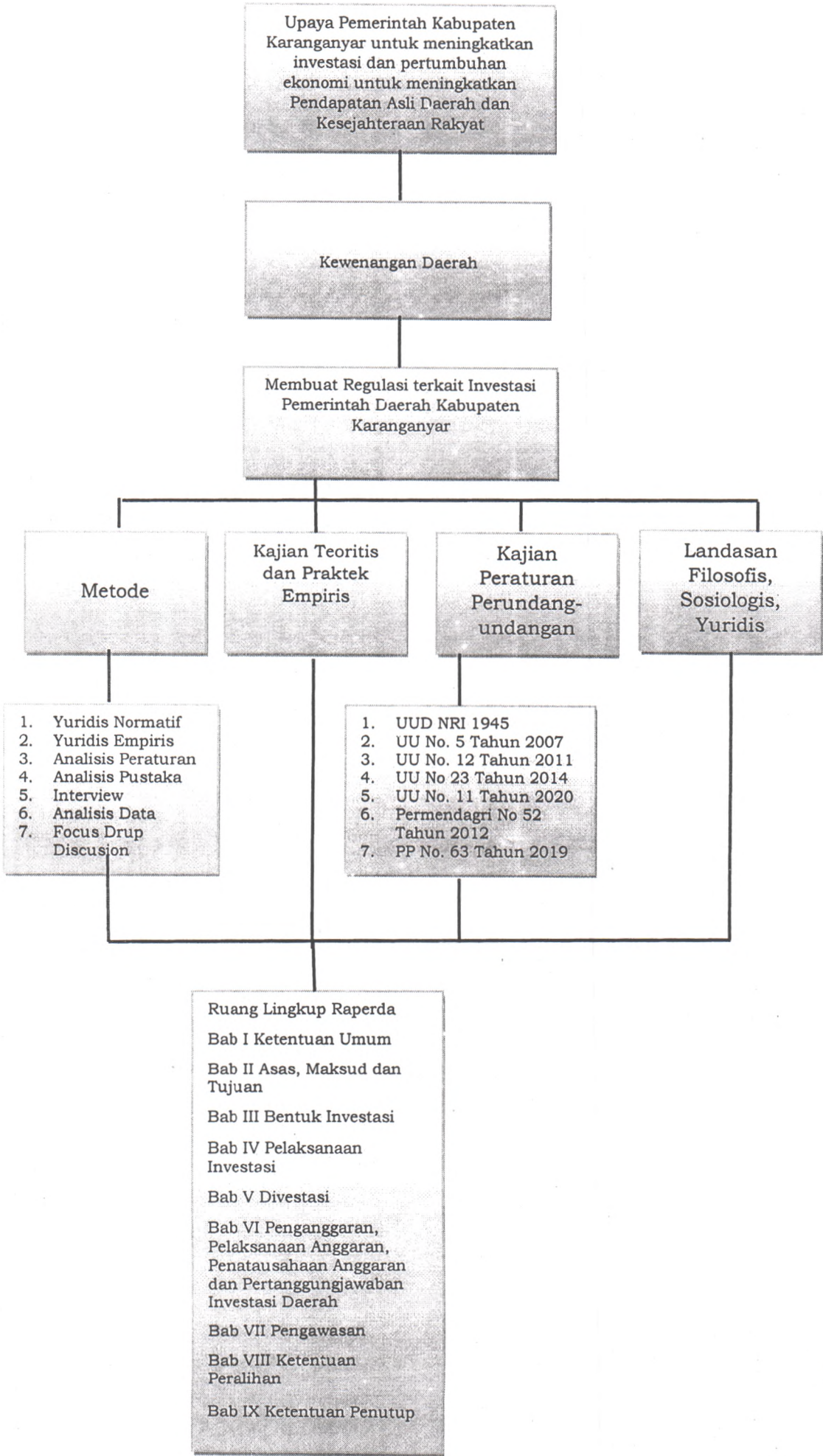
Tiga komponen analisis data di atas membentuk interaksi dengan proses pengumpulan yang berbentuk siklus (diagram *flow*).³³

³³ Ibid, hlm.37.

Kerangka Pikir Penyusunan NA

Bagan 1.

Kerangka Pikir Penyusunan NA



BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.³⁴ Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala

³⁴ The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 44.

Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:³⁵

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
3. Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan Pemerintahan konkuren dibagi antara

³⁵ Rianto Nugroho D, 2000, Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi), Jakarta, Elek media Komputindo Kelompok Gramedia, hlm. 90.

Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. pembagian urusan tersebut didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan tersebutlah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

1. Pendidikan.
2. Kesehatan.
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang.
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
5. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.
6. Sosial.

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut:

1. Tenaga kerja.
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
3. Pangan.
4. Pertanahan.
5. Lingkungan hidup.
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
9. Perhubungan.
10. Komunikasi dan informatika.
11. Koperasi, usaha kecil dan menengah.
12. Penanaman modal.
13. Kepemudaan dan olah raga.
14. Statistik.
15. Persandian.
16. Kebudayaan.
17. Perpustakaan.

18. Kearsipan.

Urusan pilihan adalah sebagai berikut:

1. Kelautan dan perikanan.
2. Pariwisata.
3. Pertanian.
4. Kehutanan.
5. Energi dan sumber daya mineral.
6. Perdagangan.
7. Perindustrian.
8. Transmigrasi.

2. Otonomi Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 1 Ayat (6), memberikan pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah sejak tahun 2001 membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan itu adalah pemberian wewenang yang lebih luas dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan. Seiring dengan bertambah luasnya kewenangan ini, maka aparat birokrasi pemerintahan di daerah dapat mengelola dan menyelenggaraan pelayanan publik dengan lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Menurut Mahfud M.D.³⁶, hubungan kekuasaan (*gezagsverbaouning*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah menunjukkan sifat yang vertikal. Suatu kekuasaan sama dengan hak untuk mengambil tindakan yang wajib ditaati. Pemahaman kekuasaan dapat dilihat dari 2 (dua) aspek, yaitu aspek formil dan aspek materiil.³⁷ Dari aspek formil, kekuasaan adalah jawaban atas pertanyaan tentang siapa dan organ mana yang berhak mengambil tindakan serta syarat-syarat

³⁶ Mahfud M.D, op cit, hal. 92.

³⁷ Ateng Syafrudin. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Tarsito, (Bandung : Tarsito : 1976), hal. 22-23.

apa yang harus dipenuhi agar kekuasaan itu sah. Jika dilihat dari aspek materiil, maka tindakan kekuasaan merupakan jawaban pertanyaan tentang bagaimana sifat-sifat tindakan itu, apakah mengatur, mengurus, atau mengadili. Dari sudut ini dapat dipahami bahwa urusan merupakan bentuk tindakan kekuasaan dari aspek materiil, sedangkan untuk menjalankan urusan ini, pelaku harus mempunyai kewenangan untuk bertindak.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan sehingga daerah otonomi itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.³⁸ Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu: (a) sebagai organ daerah untuk melaksanakan tugas otonomi; dan (b) sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.

Dalam tataran teoretis, bagaimana otonomi diberikan dan bagaimana batas cakupannya, para ahli mengidentifikasikannya ke dalam tiga ajaran yaitu formil, materiil, dan nyata (riil). Keseluruhan ajaran itu menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam sistem otonomi formil, pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri tidak dirinci di dalam undang-undang. Basis ajaran ini adalah tidak ada perbedaan sifat urusan yang diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Menurut Tresna, sistem ini memberi keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri.³⁹ Jadi, titik berat sistem otonomi formil adalah pertimbangan daya guna dan hasil guna pembagian

³⁸ Ibid, hal.24.

³⁹ Tresna, *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, (Jakarta : Pradnya Paramita : 1977), hal.32-36.

tugas, wewenang, dan tanggung jawab.⁴⁰ Sistem otonomi materiil memuat secara rinci pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Basis ajaran ini adalah adanya perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Jadi, urusan-urusan pemerintahan itu dianggap dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.⁴¹

Sementara itu, sistem otonomi riil dianggap sebagai kompromi antara kedua sistem terdahulu.⁴² Dalam sistem ini, penyerahan urusan kepada daerah otonom didasarkan kepada faktor-faktor riil. Di samping itu, sifat kompromistis nampak bahwa sistem ini mengutamakan sistem otonomi formil karena mengandung gagasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian bagi daerah, sedangkan sistem otonomi materiil nampak dengan adanya urusan pangkal yang diserahkan dan dikembangkan kepada daerah.⁴³

Selanjutnya perlu dikemukakan, bahwa bidang-bidang kewenangan yang dimiliki baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah meliputi empat bidang, yaitu (a) Pengaturan; (b) Pengurusan; (c) Pembinaan; dan (d) Pengawasan. Bidang kewenangan pengaturan mencakup kewenangan untuk membuat aturan, pedoman, norma, maupun standar. Pemerintah pusat membuat pengaturan hal-hal yang bersifat nasional maupun internasional. Propinsi memiliki kewenangan pengaturan yang bersifat regional, sedangkan kabupaten/kota memiliki pengaturan yang bersifat lokal. Bidang pengurusan dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat, propinsi, maupun kabupaten/kota. Bidang kewenangan pembinaan mencakup upaya-upaya pemberdayaan institusi pemerintah, non-pemerintah maupun masyarakat agar menjadi makin mandiri. Sedangkan kewenangan pengawasan mencakup tindakan untuk menegakkan aturan, norma, serta standar yang telah disepakati.

⁴⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, (Bandung : Alumni : 2002), hal.18.

⁴¹ Moh. Mahfud, op cit., hal. 97.

⁴² Tresna, Op.cit, hal.34.

⁴³ Manan, Bagir, *Pemerintah Daerah Bagian I*, Penataran Administrative and Organization Planning, (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada : 1989), hal.33.

Otonomi daerah memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimiliki secara optimal. Dengan peluang ini pemerintah daerah harus proaktif mengoptimalkan potensi daerah, menjalin kerjasama dengan masyarakat di wilayahnya, di luar wilayahnya, bahkan sampai ke luar negeri. Otonomi Daerah merupakan suatu perwujudan pelaksanaan desentralisasi dan merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal, yaitu daerah di bawahnya⁴⁴. Otonomi daerah merupakan jalan terbaik dalam rangka mendorong kegiatan pembangunan daerah. Hal tersebut disebabkan karena melalui otonomi daerah, kemandirian dalam menjalankan pembangunan yang sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan masing-masing daerah diharapkan dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien. Harapannya dengan adanya otonomi daerah, kegiatan investasi bisa direspon positif, cepat, dan baik oleh pemerintah daerah.

3. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Daerah

Kebijakan Otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia memberikan kesempatan bagi tiap daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri. Kewenangan pemerintahan pada skala regional mencakup tingkat Kabupaten atau Kotamadya dengan kewajiban pemerintahan meliputi bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Dengan kata lain dapat diartikan bahwa setiap Kabupaten/Kotamadya berwenang menjalankan *egovernment* sendiri.⁴⁵ Indonesia merupakan negara yang menganut sistem organisasi pemerintahan terdesentralisasi yang disebut dengan otonomi daerah.

Berkaitan dengan hakikat otonomi daerah tentang pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan,

⁴⁴ Astuty, P. (2018). Kemandirian Keuangan Daerah: Kebijakan Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia. *JAMAK: Jurnal Administrasi Manajemen dan Kepemimpinan*, 5(2), hal.3-4.

⁴⁵ Febriani, Rika. "Gambaran E-Government Di Indonesia Yang Bersistem Desentralisasi Ditinjau Dari Performa Situs Web Pemerintah Daerah." *Nirmana* 16, no. 1 (2017): 64-72. <http://nirmana.petra.ac.id/index.php/dkv/article/view/19860>. Hal 64

pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, maka peran data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data tersebut merupakan informasi yang penting dalam membuat kebijakan serta melihat tingkat kemampuan daerah.⁴⁶ Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu berotonomi menurut Bratakusumah dan Solihin, untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antar propinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah.⁴⁷ Keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan suatu daerah dalam bidang keuangan.

Aspek keuangan merupakan salah satu dasar kriteria untuk dapat mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Kemampuan daerah yang dimaksud adalah sampai sejauh mana daerah dapat menggali sumber-sumber keuangan sendiri guna membiayai kebutuhan keuangan daerahnya tanpa harus menggantungkan diri pada bantuan dana dari pemerintah pusat/pemerintah daerah yang lebih tinggi. Untuk itulah, peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan guna mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Di dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tepatnya pasal 1, dijelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah memiliki makna sebagai pemberian kewenangan

⁴⁶ Kunarjo.1996. Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan. Jakarta:UI –Press.

⁴⁷ Bratakusumah dan Solihin. 2002. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁴⁸

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD. Pelaksanaan otonomi daerah membawa perubahan pada pengelolaan. Keuangan Daerah pada umumnya dan pengelolaan APBD pada khususnya yang sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 dikemukakan asas umum pengelolaan keuangan daerah yang meliputi:

- 1) Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku efisien, efektif dan bertanggung jawab.
- 2) Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dicatat dalam APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD.
- 3) Daerah dapat membentuk dana cadangan.
- 4) Daerah dapat mencari sumber-sumber pembiayaan lainnya, selain sumber pembiayaan yang telah ditetapkan seperti kerjasama dengan pihak lain.
- 5) Pokok-pokok pengelolaan Keuangan Daerah diatur dalam Peraturan Daerah oleh APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Peraturan pemerintah tersebut sudah memberikan arahan secara umum kepada pemerintah daerah dalam menyusun dan melaksanakan APBD.⁴⁹

Pembaharuan manajemen keuangan daerah di era otonomi daerah ini ditandai dengan perubahan yang sangat mendasar, mulai dari sistem penganggarannya, perbendaharaan, sampai kepada pertanggungjawaban laporan keuangannya. Sebelum bergulirnya otonomi daerah, pertanggungjawaban laporan keuangan daerah yang harus disiapkan oleh Pemerintah Daerah hanya berupa Laporan Perhitungan Anggaran dan Nota Perhitungan dan sistem yang digunakan untuk menghasilkan

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004

⁴⁹ PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005. No. 140).

laporan tersebut adalah MAKUDA (Manual Administrasi Keuangan Daerah) yang diberlakukan sejak 1981. Dengan bergulirnya otonomi daerah, laporan pertanggungjawaban keuangan yang harus dibuat oleh Kepala Daerah adalah berupa Laporan Perhitungan Anggaran, Nota Perhitungan, Laporan Arus Kas dan Neraca Daerah. seharusnya penerapan sistem dan prosedur akuntansi dalam rangka penyusunan laporan keuangan daerah dapat menggunakan standar akuntansi yang ada atau berlaku selama ini, tidak perlu harus menunggu standar akuntansi pemerintahan yang disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan sesuai pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Kewajiban pemerintah daerah untuk menyusun neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas dan nota perhitungan merupakan kewajiban yang tidak bisa ditunda-tunda karena hal tersebut merupakan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD.⁵⁰

Dengan manajemen keuangan yang perlu diperbaiki kembali, upaya untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah dan guna untuk memajukan pertumbuhan ekonomi daerahnya dapat dilakukan dengan menciptakan iklim investasi yang kondusif di daerahnya. Dengan bekal kebijakan desentralisasi tersebut setiap daerah mempunyai wewenang penuh dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif sehingga memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan pembangunan. Investasi yang akan masuk ke suatu daerah bergantung kepada daya saing investasi yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Pembentukan daya saing investasi, berlangsung secara terus-menerus dari waktu ke waktu dan dipengaruhi oleh banyak faktor.

4. Tinjauan Umum Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Dalam era otonomi daerah, pemerintah telah memberikan kesempatan yang luas bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Pemerintah daerah

⁵⁰ Mulia P. Nasution. 2003. Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Jurnal Forum Inovasi Desember-Februari 2003

dapat mengatur sendiri beberapa aspek kehidupan di daerahnya baik aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial, maupun budaya. Dalam aspek ekonomi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk suatu BUMD. Pada hakikatnya BUMD mempunyai peran yang strategis dalam era otonomi daerah saat ini. Data yang ada menunjukkan bahwa sebanyak 1.007 BUMD dengan aset sebesar Rp340,118 triliun, mencatat laba sebesar Rp10,372 triliun atau rata-rata rasio laba terhadap aset (ROA) sebesar 3,0 persen. 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.⁵¹ 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.

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). 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.⁵²

Berdasarkan Pasal 304 ayat (1) Undang-Undang 23/2014 dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal

⁵¹ Fitri Erna Muslikah, *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok: Universitas Indonesia, 2015, hal.72.

⁵² Wahyu Maizal, *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2014, hal. 5.

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.⁵³ 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.

Beberapa penjelasan lebih lanjut mengenai BUMD:

1. BUMD menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Terdapat dua bentuk BUMD, yaitu: 1) Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, dan 2) Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Dari pengamatan terhadap peraturan perundang-undangan ditemukan belum adanya Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Daerah pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sebagai payung hukum BUMD. Kondisi ini sangat berbeda dengan Badan Usaha Milik Negara dimana telah memiliki payung hukum yaitu Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.⁵⁴

⁵³ Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 333 ayat (2).

⁵⁴ *ibid*

2. Konsep pengelolaan BUMD non persero (Perusahaan Daerah/Perusahaan Umum Daerah) dimungkinkan dengan model pengelolaan BUMD dengan sistem "swakelola mandiri". Konsep pengelolaan ini menggunakan sistem pengawasan ataupun pembinaan secara bertanggungjawab dan intensif. Pengelolaan BUMD dilakukan dengan pengawasan dan pembinaan secara langsung oleh pemangku kebijakan yang dilakukan oleh kepala daerah selaku pemegang otoritas tertinggi di pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah selaku pemegang otoritas dapat melakukan "intervensi kebijakan" dalam konteks yang positif terkait kinerja dari BUMD melalui dewan pengawas. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa dalam pengelolaan BUMD salah satunya harus mengandung unsur tata kelola perusahaan yang baik. Namun demikian, peraturan pemerintah maupun peraturan lain yang mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai tata kelola perusahaan yang baik dalam pengelolaan BUMD tersebut belum dikeluarkan. Sementara konsep pengelolaan BUMD persero (Perseroan Terbatas/Perusahaan Perseroan Daerah), berdasarkan Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Badan Hukum BUMD, menyatakan bahwa BUMD berbentuk perseroan terbatas tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya.

3. Kondisi pengelolaan BUMD masih belum optimal antara lain terlihat dari pengelolaan yang masih terjebak dalam pola kerja birokrasi daripada sebagai perusahaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, pelayanan yang diberikan belum maksimal, serta adanya praktek *mismanagement* yang mengarah pada inefisiensi dan kecurangan (*fraud*) dalam pengelolaan BUMD.

Investasi merupakan mesin penggerak pertumbuhan ekonomi (*engine of economic growth*). Dalam rangka keberlangsungan pertumbuhan ekonomi-nya, masing-masing

daerah akan selalu mempertahankan dan meningkatkan kegiatan investasinya. Bagi pemerintah daerah, investasi juga bisa memberikan kontribusi langsung maupun tidak langsung terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).⁵⁵ Selain peran dan upaya BUMD dalam meningkatkan PAD tersebut, tidak menghilangkan peran-nya juga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam kebijakan akuntansi investasi, investasi jangka panjang permanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomis dan/atau manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari 1 (satu) periode akuntansi yang dimiliki secara berkelanjutan, tidak untuk diperjualbelikan, atau ditarik kembali, tetapi untuk mendapatkan dividen atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang.

Dalam hal pemerintah daerah melakukan investasi jangka panjang permanen, maka salah satu upayanya adalah dengan penyertaan modal kepada BUMD, dengan kriteria adalah memungkinkan pemerintah daerah memperoleh manfaat ekonomik dan manfaat sosial atau jasa potensial di masa yang akan datang atas suatu investasi atau nilai perolehan atau nilai wajar investasi dapat diukur secara memadai/andal (reliable).

Definisi dari BUMD telah diatur dalam Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Pemda jo. Pasal 1 angka 1 PP BUMD, yakni Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Lebih lanjut, dalam Pasal 6 ayat (1) PP BUMD, karakteristik BUMD meliputi:

1. badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
2. badan usaha dimiliki oleh:
 - a. (satu) Pemerintah Daerah;
 - b. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;

⁵⁵ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah, Pengkajian Bidang Ekonomi tentang Dilema Investasi dan Resiko Politik Keuangan Daerah: Kajian terhadap Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pusat Kajian Kebijakan dan Hukum Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, Jakarta, 2009, hlm. 35.

- c. 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah;
atau
 - d. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
3. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
 4. bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
 5. dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Didalam BUMD terdapat investasi atau penanaman modal yang mana penanaman Penambahan Modal. Mayoritas pemegang saham BUMD adalah Pemerintah Daerah, terdapat ketidak harmonisan antara regulasi yang berlaku di pasar modal untuk aksi korporasi penambahan modal perusahaan dengan regulasi yang berlaku untuk pelaksanaan investasi Pemerintah Daerah sehingga menjadi kendala dalam pelaksanaannya.⁵⁶

Upaya peningkatan permodalan BUMD terbuka dan dampak perubahan harga saham dalam kegiatan penambahan modal tanpa hak memesan efek terlebih dahulu yang dilakukan oleh bank BUMD terbuka. Mayoritas pemegang saham BUMD adalah Pemerintah Daerah sehingga meskipun aksi korporasi penerbitan saham baru sudah diatur secara jelas dalam POJK, aksi Pemerintah Daerah selaku pemegang saham BUMD terbuka untuk melakukan investasi melalui pasar modal patut mengikuti berbagai kajian yang dilakukan diantaranya kajian kelayakan investasi, aspek keuangan daerah, penilaian wajar dan kajian hukum.

Penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD, Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah dapat dilakukan kepada Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta

⁵⁶ Nia Kania.2020. *Penerbitan Saham Bank Bumd Terbuka Tanpa Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu Dihubungkan Dengan Fungsi Pasar Modal Sebagai Alternatif Pembiayaan Perusahaan Dan Investasi*. Jurnalporoshukum Padjadjaranp-Issn:2715-7202e-Issn: 2715-9418.

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 berkenaan.⁵⁷

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor.⁵⁸ Sedangkan Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk :

- 1) Pengembangan usaha;
- 2) Penguatan struktur permodalan; dan
- 3) Penugasan Pemerintah Daerah Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

Dalam pelaksanaan penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. penyertaan modal pemerintah daerah merupakan bagian dari investasi langsung sehingga dalam penyertaan modal

⁵⁷ Op. Cit., Fitri Erna Muslikah, hal. 4.

⁵⁸ Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah , Pasal 22

tersebut mensyaratkan adanya analisis kelayakan, analisis portofolio, dan analisis risiko;

- b. dana untuk penyertaan modal harus berasal dari surplus APBD;
- c. penyertaan modal harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah;
- d. penyertaan modal dapat berupa uang atau barang milik daerah, untuk barang milik Daerah yang dijadikan penyertaan modal harus dilakukan penafsiran harga barang milik Daerah, untuk mendapatkan nilai riil pada saat barang milik Daerah tersebut dijadikan penyertaan modal Daerah;
- e. Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD;
- f. penyertaan modal pemerintah harus memperhatikan aspek keamanan, sehingga keputusan penyertaan modal harus didasarkan pada analisis investasi agar dana publik terbebas dari risiko kerugian. Sehingga, siapa saja yang boleh invest ke BUMD adalah pemerintah dan juga pihak-pihak yang membeli modal atau menanam saham.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar/seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Contohnya: Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM). Berdasarkan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, bahwa: (3) BUMD terdiri atas: a. perusahaan umum Daerah; dan b. perusahaan perseroan Daerah. Sejalan dengan itu dijelaskan pula dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, bahwa BUMD yang bentuk hukumnya berupa perusahaan daerah sekarang disebut Perusahaan Umum Daerah (Perumda) tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur perusahaan daerah. Sedangkan BUMD yang bentuk hukumnya berupa

perseroan terbatas sekarang disebut Perusahaan Perseroan Daerah (Perusda) tunduk pada undang-undang tentang perseroan terbatas. Perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas tidak mengubah fungsinya sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).⁵⁹

Dalam Pasal 39 PP No. 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah bahwa Investasi langsung berupa pemberian Pinjaman dapat digunakan untuk: a. pembangunan di bidang infrastruktur dan bidang lainnya; dan/atau b. fasilitas pembiayaan/pendanaan. Pemberian Pinjaman digunakan untuk menunjang pelaksanaan program Pemerintah. (3) Pemberian Pinjaman dapat dilakukan oleh OIP kepada BLU, Badan Usaha, dan/atau pemerintah daerah berdasarkan perjanjian. Kerja sama investasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b merupakan perjanjian antara 2 (dua) pihak atau lebih yang masing-masing pihak sepakat untuk melakukan investasi non permanen. Pemberian Pinjaman dan kerja sama investasi dapat dilakukan untuk mendukung kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

5. Tinjauan Umum Tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah

Investasi adalah langkah awal untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, maka setiap daerah berupaya menciptakan iklim yang dapat menggairahkan investasi dan pendapatan suatu daerah. Investasi di suatu daerah sangatlah penting karena merupakan dana untuk membiayai berbagai macam kegiatan. Investasi Pemerintah Daerah bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah, meningkatkan pendapatan daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan adanya Investasi Pemerintah Daerah tersebut diharapkan dapat mendorong pertumbuhan

⁵⁹ Umar, A. Rahmah Mulianty, 2020, Optimalisasi Pengelolaan Kekayaan Daerah Oleh Badan Usaha Milik Daerah, Mamuju. hal. 43-44.

ekonomi karena itu perlunya bagi Pemda untuk menjalankan investasi agar bisa dicapai beberapa tujuan di atas.

Investasi Pemerintahan Daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/ atau barang milik daerah oleh pemerintah yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu.⁶⁰ Menurut Pasal 2 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa : *“Investasi pemerintah daerah dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya”*. Manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :⁶¹

- a) Keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga, dan pertumbuhan nilai Perusahaan Daerah yang mendapatkan investasi pemerintah daerah;
- b) Peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu
- c) Peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan
- d) Peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan
- e) Peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi pemerintah daerah.

Investasi langsung yang di maksud di sini adalah penyertaan modal dan pemberian pinjaman oleh pemerintahan daerah untuk membiayai kegiatan usaha. Dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah mengamanahkan kepada Menteri bidang keuangan negara untuk menyusun peraturan menteri tentang investasi yang berkaitan dengan investasi langsung salah

⁶⁰ Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

⁶¹ Ibid

satunya kepada pemerintah daerah.⁶² Beberapa peraturan yang mengatur investasi yaitu : Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Kekayaan Daerah dan Turunannya. Pengelola investasi pemerintah daerah selanjutnya disebut pengelola investasi adalah pejabat pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah. Sedangkan perencanaan investasi pemerintah daerah adalah usulan rencana investasi oleh pemerintah daerah setiap tahun untuk pelaksanaan investasi tahun anggaran berikutnya.

Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara mengamanatkan kepada pemerintahan untuk menyusun Peraturan Pemerintah tentang Investasi Pemerintah.⁶³ Berdasarkan amanah ini telah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah. Seiring waktu pelaksanaannya pada tanggal 4 Februari 2008, Pemerintah telah mengganti peraturan pemerintahan tersebut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah. Setelah itu pemerintah mencabut PP diatas diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah pada tanggal 12 September 2019.

Rencana Kegiatan Investasi adalah dokumen perencanaan tahunan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) yang berisi kegiatan investasi dan anggaran yang diperlukan untuk tahun anggaran berikutnya. Pengelolaan investasi pemerintah daerah selanjutnya disebut pengelolaan investasi adalah pejabat pengelolaan keuangan daerah selaku bendahara umum daerah sedangkan perencanaan investasi pemerintah daerah adalah usulan rencana investasi oleh pemerintah daerah setiap tahun untuk pelaksanaan investasi tahun anggara berikutnya. Dalam suatu investasi daerah terdapat seorang penasehat investasi. Penasehat investasi adalah tenaga profesional dan independen yang memberikan nasihat

⁶² Pasal 30 ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah

⁶³ Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara

kepada pemerintah daerah mengenai pelaksanaan investasi pemerintah daerah. Dan di dalam suatu investasi daerah terdapat suatu perjanjian yang disebut perjanjian investasi. Perjanjian investasi adalah kesepakatan tertulis dalam rangka investasi surat berharga dan investasi langsung antara pemerintah daerah dengan pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat.

Dan berdasarkan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal masih terlihat beberapa model penerapan di daerah.⁶⁴ Modal pengaturan investasi di daerah ditetapkan oleh pemerintah daerah berdasarkan kebutuhan daerah. Ketidakteraturan modal pengaturan investasi lokal sangat berpengaruh terhadap kebijakan daerah dalam pengembangan investasi. Penanaman modal atau investasi merupakan sarana untuk mengakselerasikan pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Pengaturan investasi merupakan kewenangan daerah untuk mengelola potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah untuk meningkatkan kesejahteraan. Investasi daerah dipahami sebagai sebuah kekuatan yang utama dalam menjalankan pembangunan daerah. Pemerintah daerah sendiri merupakan aktor kunci bagi penciptaan iklim investasi yang kondusif dan pengembangan investasi daerah, kebijakan yang tepat peraturan dan regulasi yang jelas, pelayanan yang responsif, merupakan sejumlah aspek yang perlu mendapat perhatian serius oleh pemerintah daerah di masa yang akan datang. Investasi daerah sendiri mempunyai tujuan dalam rangka penyediaan infrastruktur yang ditanggung oleh pemerintah, termasuk pembangunannya maupun biaya pemeliharannya.⁶⁵

Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

⁶⁵ Novia, Uzyara. (2020). Penatausahaan Investasi Daerah Oleh Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (Bpkad) Kota Padang. *Diploma Thesis*, Universitas Andalas, hlm. 1-4

wilayah negara Republik Indonesia. Penanaman modal dalam negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri. Sedangkan, penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri. Pemerintah menetapkan kebijakan dasar penanaman modal untuk :

- a) Mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional
- b) Mempercepat peningkatan penanaman modal.

Kebijakan dasar yang dimaksud Pemerintah adalah untuk :

- a) Memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional
- b) Menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- c) Membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.

Penanaman modal dalam negeri dapat dilakukan dalam bentuk badan usaha yang berbentuk badan hukum, tidak berbadan hukum atau usaha perseorangan, sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.⁶⁶

6. Teori Penjenjangan Norma

Konsep penjenjangan norma ini dikemukakan oleh Hans Kelsen dengan nama *Stufenbau Theory*, dalam bukunya berjudul *General theory of law*. Teori tentang *Stufenbau Theory* ini melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma

⁶⁶ Pasal 1 & Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

berbentuk piramida. Norma yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari suatu norma yang lebih tinggi. Semakin tinggi suatu norma akan semakin abstrak sifatnya dan sebaliknya, semakin rendah kedudukannya akan semakin konkrit norma tersebut. Norma yang paling tinggi, yang menduduki puncak piramida disebut Kelsen dengan nama Grundnorm (norma dasar).⁶⁷

Dikaitkan dengan negara hukum Indonesia, memiliki struktur hierarkhi tata hukum sebagai berikut:⁶⁸

1. Staat fundamental norm: Pancasila (Pembukaan UUD 1945)
2. Staatgrundgesetz: batang tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan konvensi ketatanegaraan
3. Formell Gesetz: Undang Undang
4. Vorordnungen autonome satzung Secara hierarkhi mulai dari peraturan pemerintah hingga keputusan Bupati dan walikota.

Mengenai jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 7 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 disebutkan :

- 1) Jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan 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.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkhi sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

⁶⁷ http://dbpedia.cs.ui.ac.id/page/Teori_Stufenbau

⁶⁸ Muhtadi, Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia, Jurnal Fiat Justitia, Vol. 5, No. 2, Lampung : Universitas Lampung, Desember 2012, hal. 293-294.

Teori penjenjangan norma ini dapat dipakai sebagai pisau analisis agar Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar, tidak mengandung konflik norma secara horizontal dengan norma hukum yang sederajat, dan secara vertikal dengan norma hukum yang lebih tinggi atau norma hukum di atasnya. Sekaligus pula agar Raperda Investasi Daerah di Kabupaten Karanganyar memperoleh penguatan dari norma hukum yang lebih tinggi/norma hukum di atasnya, sesuai penjenjangan norma yang berlaku.

7. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.⁶⁹ Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.⁷⁰ Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan. Pengertian perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan Negara. Dengan kata lain tata cara mulai perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. K. Wantjik Saleh memberikan pengertian yang berbeda tentang perundang-undangan, perundang-undangan adalah “Undang-undang dalam arti luas” atau yang dalam ilmu hukum disebut “Undang-undang dalam arti materiil” yaitu segala peraturan yang tertulis yang dibuat oleh penguasa (baik pusat maupun daerah) yang mengikat dan berlaku umum, termasuk dalamnya undang-undang darurat, peraturan pemerintah pemerintah pengganti

⁶⁹ Irawan Soejito, Teknik Membuat Peraturan Daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 1.

⁷⁰ Djoko Prakoso, Proses Pembuatan Peraturan Daerah, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm.

undang-undang, peraturan pemerintah, penetapan presiden, peraturan profinsi, peraturan kotamadya, dan lain-lain.⁷¹

Materi muatan peraturan daerah adalah materi pengaturan yang terkandung dalam suatu peraturan daerah yang disusun sesuai dengan teknik legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundangundangan. 5 Dalam pasal 14, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan pidana (jika memang diperlukan), ketentuan peralihan (jika memang diperlukan) dan ketentuan penutup.⁷ Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana. Namun, berdasarkan pasal 15, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, ketentuan pidana yang menjadi materi muatan peraturan daerah dibatasi, yakni hanya dapat mengatur ketentuan pidana berupa ancaman pidana paling lama 6 bulan kurungan penjara dan denda maksimal Rp. 50.000.000,00.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip 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, sebagaimana yang dikehendaki oleh tujuan hukum, yakni adanya keadilan dan kepastian hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, asas yang bersifat formal diatur dalam Pasal 5 dan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6.

⁷¹ Ibid, hkm.43-44.

Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal dimaksud.

Tabel. 1

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Formal (berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang 12/2011 dan Penjelasannya)

No.	Pasal 5 Undang-Undang 12/2011	Penjelasan
1.	Kejelasan Tujuan	Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2.	Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat	Kelembagaan yang tepat bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3.	Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan	Kesesuaian antara jenis, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus hierarki, dan materi benar-benar memperhatikan materi muatan- muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4.	Dapat dilaksanakan	Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5.	Kedayagunaan Dan Kehasilgunaan	dan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6.	Kejelasan Rumusan	Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7.	Keterbukaan	Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tabel. 2

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

No	Pasal 6 Undang-Undang 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 (kebhinnekaan) 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	Kenusantara	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.

2. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pendapat dan pemikiran ahli

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan proses atau tahapan beberapa kegiatan perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Untuk menciptakan asas-asas dalam Peraturan Perundang-undangan yang baik, asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dipandang sebagai sebuah inspirasi normatif yang harus diperhatikan dalam oleh pembentuk Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan asas ini dalam

proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai dasar atau petunjuk arah.⁷²

Pendapat ini didasarkan pada pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa asas hukum bukan hukum konkrit melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam Peraturan Perundang-undangan dan putusan hakim.⁷³ Hamid Attamimi menyatakan bahwa asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan-peraturan tersebut lebih bersifat normative.⁷⁴

Sifat normatifnya asas bagi pembentukan peraturan-peraturan sama halnya dengan apa yang dikatakan Scholten tentang asas hukum dalam hukum perdata atau hukum privat, "...asas hukum adalah akibat asa etik. Di dalam asas hukum, pertimbangan etik itu mendesak masuk ke dalam hukum.

Hamid Atamimi menjelaskan bahwa pembicaraan tentang asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang terjadi di Belanda, telah didahului oleh perkembangan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*beginnselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas tersebut berkembang seiring dengan keinginan adanya kontrol yang lebih luas dari para hakim untuk menguji keadilan dari tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Kontrol yang dilakukan sebelumnya hanya diukur aturan-aturan hukum yang tertulis semata-mata. Namun van Angeren mempertanyakan apakah karakteristik asas-asas dalam bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan sama dengan asas-asas di bidang penyelenggaraan

⁷² B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008, hlm 82.

⁷³ Sudikno Mertokusumo dalam Y Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Desertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, hlm. 17.

⁷⁴ Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990. Hlm. 332.

pemerintahan yang patut. Lebih lanjut van Angeren berpendapat asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan baru dapat dibicarakan apabila telah dituangkan dalam norma hukum. Hal ini penting agar dengan asas-asas ini pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat “diukur” dan “diuji”.⁷⁵

Sementara itu, menurut Hamid Attamimi, dalam memandang hukum dari sudut pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lon Fuller, melihat hukum sebagai alat yang dapat digunakan untuk mengatur masyarakat. Fuller berpendapat bahwa tugas pembentuk Peraturan Perundang-undangan akan berhasil apabila sampai kepada tingkat tertentu dengan memperhatikan persyaratan, yang menurut Hamid Attamimi persyaratan tersebut dipandang sebagai asas yang meliputi:⁷⁶

1. Hukum harus dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum dan tidak dalam penetapan-penetapan yang berbeda satu dengan yang lainnya;
2. Hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturanaturan hukum harus dapat mengetahui isi aturan-aturan tersebut;
3. Aturan-aturan hukum harus diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang sudah lalu, karena perundangundangan mengenai yang lalu selain tidak dapat mengatur perilaku, juga dapat merusak kewibawaan hukum yang mengatur masa depan;
4. Aturan hukum harus dapat dimengerti, sebab jika tidak demikian orang yang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya;

⁷⁵ Ibid. hlm. 328 – 329. Mengutip J.A.M. van Angeren, *Beginnelsen van behoorlijke wetgeving, dlama Kracht van wet* (Zwolle, Tjeenk Willink, 1984). Hlm. 63.

⁷⁶ Dikutip dari Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990. Hlm. 326. Hamid mengutip dari C.K. Allen, *law in the Making* (Oxford: Clarendon Press, 1958), hal. 467 – 468.

5. Aturan-aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila hal itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana;
6. Aturan hukum tidak boleh meletakkan beban/persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan;
7. Aturan hukum tidak boleh sering berubah, sebab apabila demikian orang tidak dapat mengikuti aturan mana yang masih berlaku;
8. Penguasa/pemerintah sendiri harus juga menaati aturan-aturan hukum yang dibentuknya, sebab apabila tidak demikian hukum tidak dapat dipaksakan berlakunya.

Sementara itu, menurut Hamid Attamimi membagi asas-asas hukum bagi perundang-undangan Indonesia adalah:⁷⁷

1. Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan, yang terdiri atas: a. Asas-asas dalam Pancasila selaku Cita Hukum b. Norma-norma dalam Pancasila selaku Norma Fundamental Negara
2. Asas-asas Negara Berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan.
3. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan
4. Asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan para ahli Untuk asas dalam kategori ini, Hamid Attamimi menilai bahwa asas yang dikembangkan oleh Van der Vlies dengan membagi asas-asas ke dalam asas formil dan materiil adalah yang paling mencakup pendapat para ahli sebelumnya dan lebih beragam. Namun, asas-asas tersebut perlu dikaji lagi disesuaikan dengan sistem pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, Hamid Attamimi bermaksud menjadikan asas-asas yang dikembangkan Van der Vlies sebagai acuan untuk penelitian dan penemuan asas-asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas formil merupakan asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan serta yang berhubungan

⁷⁷ *ibid.* Hlm. 332 – 335.

dengan motivasi dan susunan keputusan. Sedangkan asas materiil adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan.

Asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ/lembaga yang tepat;
3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas consensus.

Sementara itu, asas-asas materiil meliputi:

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

Selanjutnya, Hamid Attamimi mengemukakan bahwa asas-asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia;
2. Asas Negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.

Sehingga asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh:

1. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (idée), yang berlaku sebagai bintang pemandu.
2. Norma fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma)
3. (i) asas-asas Negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum. (ii) asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Luas wilayah Kabupaten Karanganyar yaitu 77.378,64 Ha atau 2,36% dari total luas wilayah Provinsi Jawa Tengah (3.280.069 Ha) dan 0,04% dari total luas Indonesia (190.500.000 Ha).⁷⁸ Pembagian wilayah administratif dan luas wilayah per kecamatan dapat dilihat pada Tabel

Tabel. 3

Pembagian Wilayah Administrasi dan Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Karanganyar

No.	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Kelurahan	Desa	RW	RT
1.	Jatipuro	4.036,50	0	10	117	302
2.	Jatiyoso	6.716,49	0	9	120	286
3.	Jumapolo	5.567,02	0	11	117	307
4.	Jumantono	5.355,44	0	12	127	312
5.	Matesih	2.626,63	0	9	126	327
6.	Tawangmangu	7.003,16	3	7	98	334
7.	Ngargoyoso	6.533,94	0	9	106	296
8.	Karangpandan	3.411,08	0	11	112	300
9.	Karanganyar	4.302,64	12	0	162	566
10.	Tasikmadu	2.759,73	0	10	79	454
11.	Jaten	2.554,81	0	8	113	593
12.	Colomadu	1.564,17	0	11	121	518
13.	Gondangrejo	5.679,95	0	13	112	508
14.	Kebakkramat	3.645,63	0	10	123	389
15.	Mojogedang	5.330,90	0	13	158	466
16.	Kerjo	4.682,27	0	10	92	337
17.	Jenawi	5.608,28	0	9	61	213
Total		77.378,64	15	162	2.004	6.508

Sumber: Kabupaten Karanganyar Dalam Angka Tahun 2021, BPS

Secara administratif Kabupaten Karanganyar terbagi menjadi 17 kecamatan yang terdiri dari 15 kelurahan dan 162 desa, 2.004 rukun warga dan 6.508 rukun tetangga. Berdasarkan luas wilayah, Kecamatan Tawangmangu merupakan kecamatan terbesar dengan luas wilayah mencapai 7.003,16 Ha dan Kecamatan Colomadu merupakan kecamatan terkecil dengan luas 1.564,17 Ha.⁷⁹ Secara administratif, Kabupaten Karanganyar berbatasan wilayah dengan:

1. Sebelah Utara : Kabupaten Sragen
2. Sebelah Timur : Kabupaten

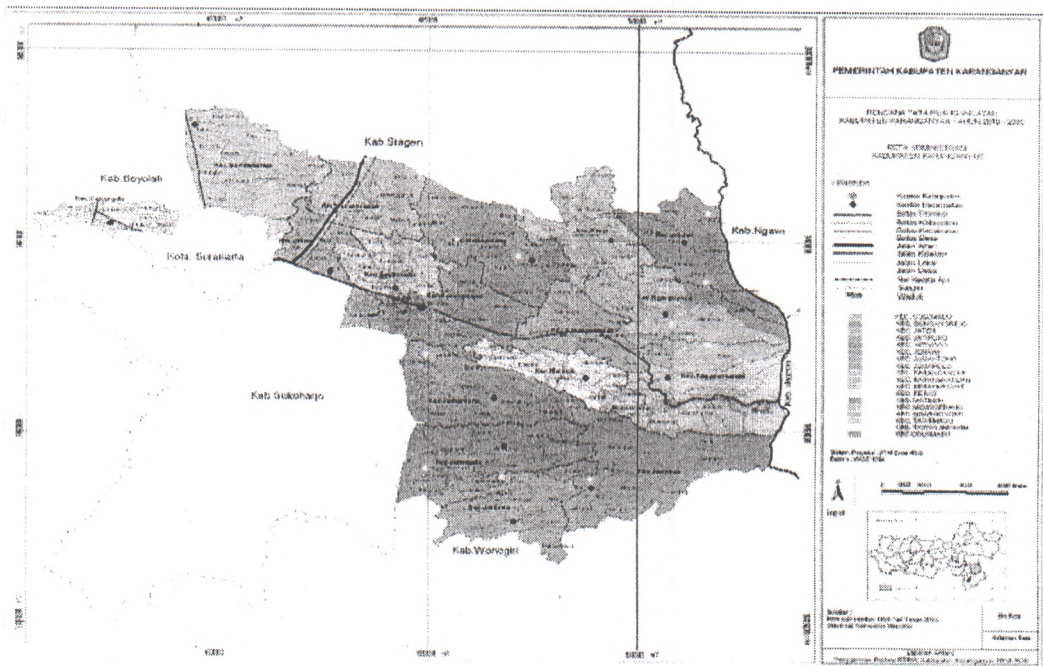
⁷⁸ Perubahan Rpjmd Tahun 2018-2023, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023 Pemerintah Kabupaten Karanganyar, hlm. II-1.

⁷⁹ Ibid, hlm. II-1.

Magetan dan Ngawi, Provinsi Jawa Timur 3. Sebelah Selatan : Kabupaten Wonogiri dan Sukoharjo 4. Sebelah Barat : Kabupaten Boyolali dan Kota Surakarta. ⁸⁰ Batas wilayah administrasi Kabupaten Karanganyar, dapat dilihat pada Gambar 1

Gambar 1.

Peta Administrasi Kabupaten Karanganyar



Sumber : Perubahan RTRW Kabupaten Karanganyar, 2019

Jumlah penduduk Kabupaten Karanganyar tahun 2020 sebanyak 931.963 jiwa, sedangkan perkembangan jumlah penduduk dari tahun 2016 sampai dengan 2020.

Tabel. 4

Jumlah Penduduk per Kecamatan Tahun 2016-2020

No.	Kecamatan	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Jatipuro	28.268	28.892	29.096	29.004	33.647
2.	Jatiyoso	36.147	37.074	37.349	37.089	39.339
3.	Jumapolo	35.429	36.210	36.474	36.351	41.814
4.	Jumantono	41.852	43.117	43.437	42.939	48.854
5.	Matesih	39.950	41.099	41.408	40.994	44.314
6.	Tawangmangu	44.444	45.262	45.607	45.598	46.998
7.	Ngargoyoso	32.372	33.145	33.397	33.213	36.583
8.	Karangpandan	39.382	40.402	40.707	40.409	43.424
9.	Karanganyar	79.550	79.913	80.538	81.629	84.948
10.	Tasikmadu	59.903	59.995	60.468	61.461	66.690
11.	Jaten	83.414	83.717	84.371	85.583	84.226
12.	Colomadu	80.110	76.113	76.757	82.199	75.313
13.	Gondangrejo	79.052	78.004	78.628	81.112	87.095
14.	Kebakramat	62.448	62.744	63.232	64.075	64.418
15.	Mojogedang	61.616	62.151	62.632	63.217	69.372
16.	Kerjo	34.078	35.040	35.304	34.963	37.593
17.	Jenawi	26.006	26.342	26.541	26.683	27.335
	Total	864.021	869.220	875.946	886.519	931.963

Sumber: Kabupaten Karanganyar Dalam Angka Tahun 2021, BPS

⁸⁰ ibid, hlm. II-14

Kecamatan dengan jumlah penduduk terbanyak di tahun 2020 yaitu Kecamatan Karanganyar dengan jumlah penduduk sebanyak 84.948 jiwa, sementara Kecamatan Jenawi merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk terendah yaitu sebesar 27.335 jiwa. Kepadatan penduduk di Kabupaten Karanganyar pada tahun 2020 sebesar 1.204,42 jiwa/km². Kecamatan dengan penduduk terpadat yaitu Kecamatan II-15 Colomadu yaitu sebesar 4.814,89 jiwa/ km² , sementara kecamatan dengan kepadatan penduduk terendah yaitu Kecamatan Jenawi dengan kepadatan sebesar 487,40 jiwa/km².⁸¹

Tabel. 5

Kepadatan penduduk di Kabupaten Karanganyar pada tahun 2020

No.	Kecamatan	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Jatipuro	700,3	706,45	720,73	718,54	833,57
2.	Jatiyoso	538,2	542,90	556,04	552,21	585,71
3.	Jumapolo	636,4	641,99	655,18	652,97	751,10
4.	Jumantono	781,5	788,34	811,15	801,78	912,23
5.	Matesih	1.521,0	1.534,29	1.576,25	1.560,71	1.687,10
6.	Tawangmangu	634,6	640,19	651,25	651,11	671,10
7.	Ngargoyoso	495,4	499,79	511,13	508,32	559,89
8.	Karangpandan	1.154,5	1.164,65	1.193,40	1.184,64	1.273,03
9.	Karanganyar	1.848,9	1.865,08	1.871,67	1.897,18	1.974,32
10.	Tasikmadu	2.170,6	2.189,65	2.190,87	2.227,07	2.416,54
11.	Jaten	3.265,0	3.293,61	3.303,48	3.349,88	3.296,76
12.	Colomadu	5.121,6	5.166,47	4.907,74	5.255,12	4.814,89
13.	Gondangrejo	1.391,8	1.403,97	1.384,30	1.428,04	1.533,38
14.	Kebakkramat	1.713,0	1.727,97	1.734,28	1.757,58	1.766,99
15.	Mojogedang	1.155,8	1.165,96	1.174,86	1.185,86	1.301,32
16.	Kerjo	727,8	734,19	754,04	746,71	802,88
17.	Jenawi	463,7	467,77	473,27	475,78	487,40
Kabupaten Karanganyar		1.116,6	1.126,40	1.132,02	1.145,69	1.204,42

Sumber: Kabupaten Karanganyar Dalam Angka Tahun 2021, BPS.

Potensi daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Karanganyar antara lain:⁸²

1. Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Karanganyar merupakan wilayah yang kaya akan hasil pertanian, diantaranya tanaman pangan, sayur, biofarmaka, dan buah. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Karanganyar, diketahui bahwa pada tahun 2020 komoditi tanaman pangan dengan hasil produksi terbanyak adalah padi sawah, yaitu sebesar 333.307

⁸¹ Ibid.

⁸² Laporan Pemetaan Potensi Dan Peluang Investasi Kawasan Peruntukan Industri Di Kabupaten Boyolali, Kabupaten Karanganyar, Dan Kabupaten Purbalingga Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah 2021, hlm. 70-72.

ton, sedangkan sayur terbanyak yang dihasilkan adalah komoditi bawang daun, yakni sebesar 7.684,5 ton dan sebagian besar dihasilkan oleh Kecamatan Tawangmangu. Untuk tanaman biofarmaka terbesar yang dihasilkan adalah komoditi jahe, yakni sebesar 4.242,8 ton. Selanjutnya untuk buah-buahan terbesar dihasilkan oleh komoditi mangga, yakni sebesar 263.583 ton. Selain dari hasil pertanian, Kabupaten Karanganyar juga terdapat hasil perkebunan berupa komoditi kelapa, kelapa hibrida, kopi robusta, kopi arabica, tebu, lada, dan cengkeh. Pada tahun 2020, hasil perkebunan terbanyak dihasilkan oleh komoditi tebu, yakni sebesar 3.782,33 ton, sedangkan untuk komoditi kelapa hibrida merupakan yang terendah karena tidak ada hasil produksinya.

2. Peternakan Selain dari hasil pertanian dan perkebunan, Kabupaten Karanganyar juga mempunyai potensi pada peternakannya. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Karanganyar, beberapa kategori hasil peternakan di Kabupaten Karanganyar berupa hewan ternak, unggas dan ikan budidaya. Pada tahun 2020, tercatat total populasi unggas, yaitu 9.908.292 ekor, populasi hewan ternak 2.900.719 ekor dan untuk populasi ikan budidaya, yaitu 1.841.875 ton. Pada kategori unggas yang menghasilkan populasi terbesar adalah dari jenis ayam ras, yaitu sebanyak 7.036.300 ekor, untuk kategori hewan ternak penghasil terbanyak adalah dari jenis sapi potong, yaitu sebanyak 2.401.020 ekor serta kategori ikan budidaya terbanyak dihasilkan oleh jenis lele, yaitu sebanyak 1.568.775 ton

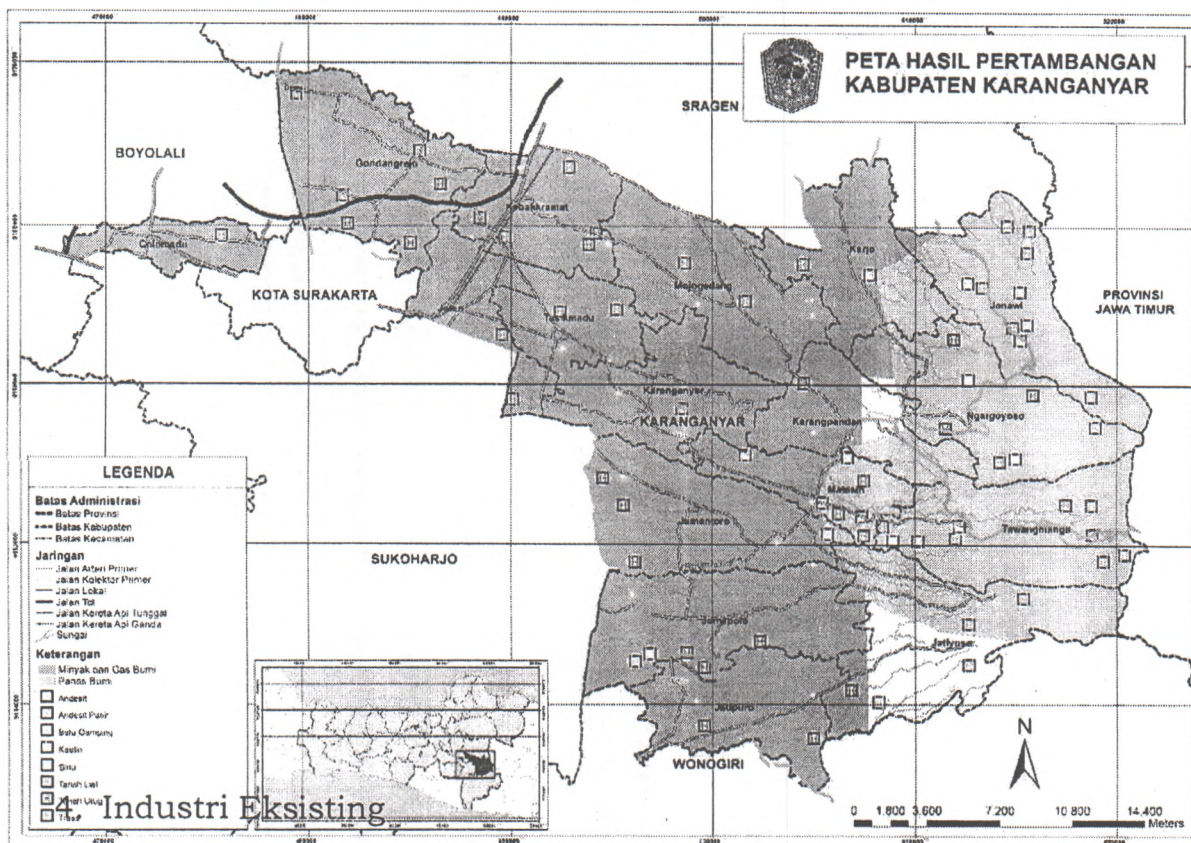
3. Pertambangan

Menurut RTRW Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Karanganyar mempunyai kawasan yang berpotensi sebagai kawasan pertambangan kawasan tersebut meliputi kawasan pertambangan mineral bukan logam dan Kawasan pertambangan batuan (golongan C). Terdapat beberapa kecamatan yang menjadi lokasi dari potensi kawasan pertambangan mineral bukan logam, yaitu Kecamatan Matesih, Kecamatan Jumapolo, Kecamatan Ngargoyoso, dan

Kecamatan Jenawi. Untuk lokasi yang mempunyai potensi kawasan pertambangan batuan (golongan C) ada di seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Karanganyar. Potensi hasil tambang mineral bukan logam berupa minyak dan gas bumi serta panas bumi, sedangkan untuk pertambangan batuan golongan C berupa andesit, andesit, pasir, batu gamping, kaolin, sirtu, tanah liat tanah urug, dan *trass*.

Gambar 2.

Peta Hasil Pertambangan Kabupaten Karanganyar



Menurut data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Karanganyar, Industri yang ada di Kabupaten Karanganyar dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu industri rumah tangga, industri kecil, dan industri besar. Pada tahun 2018, Kabupaten Karanganyar mempunyai 1.186 industri rumah tangga, 7.138 industri kecil, dan 59 industri besar. Masing-masing kategori industri tersebut mampu menyerap tenaga kerja dengan jumlah, yaitu 1.395 jiwa diserap oleh industri rumah tangga, 29.834 jiwa diserap oleh industri kecil, dan 17.738 diserap oleh industri besar. Kecamatan dengan jumlah total industri terbanyak, yaitu Kecamatan Karanganyar dan

yang paling sedikit adalah Kecamatan Jaten. Jumlah Industri dan tenaga kerja di Kabupaten Kataganyar dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel. 6
Jumlah Industri Kabupaten Karanganyar Tahun 2018

No.	Kecamatan	Industri Rumah Tangga		Industri Kecil		Industri Besar	
		Jumlah Usaha	Jumlah Tenaga Kerja	Jumlah Usaha	Jumlah Tenaga Kerja	Jumlah Usaha	Jumlah Tenaga Kerja
1.	Jatipuro	92	98	296	559	0	0
2.	Jatiyoso	57	64	414	655	0	0
3.	Jumapolo	43	50	304	498	0	0
4.	Jumantono	124	130	435	824	1	0
5.	Matesih	77	77	607	1.368	0	0
6.	Tawangmangu	90	92	544	1.214	0	0
7.	Ngargoyoso	61	63	140	348	0	0
8.	Karangpandan	65	70	835	1.721	3	164
9.	Karanganyar	109	175	819	1.517	0	0
10.	Tasikmadu	75	85	193	2.437	1	48
11.	Jaten	45	69	14	8.626	33	4.834
12.	Colomadu	67	113	789	3.951	0	1.266
13.	Gondangrejo	86	92	718	4.111	18	11.111
14.	Kebakkramat	73	95	198	7	3	315
15.	Mojogedang	30	27	284	841	0	0
16.	Kerjo	21	22	194	760	0	0
17.	Jenawi	71	73	354	397	0	0
Jumlah		1.186	1.395	7.138	29.834	59	17.738

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Karanganyar, 2019

Melihat potensi yang terdapat di Kabupaten Karanganyar ternyata hal ini tidak sebanding dengan pertumbuhan ekonominya. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Karanganyar Tahun 2020 sebesar - 1,87% mengalami penurunan tajam dibandingkan tahun 2019 sebesar 5,93%. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Karanganyar antara tahun 2016-2020 mengalami pertumbuhan

dengan kecenderungan meningkat dari tahun 2016 hingga 2019, namun pada tahun 2020 mengalami penurunan yang sangat signifikan yang diakibatkan oleh adanya pandemi Covid 19. Pertumbuhan ekonomi di semua wilayah kawasan Subosukawonosraten pada tahun 2020 mengalami penurunan yang cukup signifikan. Kabupaten Karanganyar dengan pertumbuhan ekonomi sebesar -1,87% merupakan penurunan pertumbuhan ekonomi paling besar dibandingkan kabupaten/kota yang lain dikawasan Subosukawonosraten.⁸³ Dapat dilihat pada Tabel dibawah ini.

Tabel. 7
 Pertumbuhan Ekonomi di Kawasan Subosukawonosraten
 Tahun 2016-2020

No	Kabupaten	Laju Pertumbuhan PDRB (ADHK)				
		2016	2017	2018	2019	2020
1	Boyolali	5,33	5,80	5,72	5,96	-1,24
2	Klaten	5,17	5,33	5,57	5,57	-1,18
3	Sukoharjo	5,72	5,76	5,82	5,92	-1,70
4	Wonogiri	5,25	5,32	5,41	5,14	-1,41
5	Karanganyar	5,40	5,77	5,98	5,93	-1,87
6	Sragen	5,77	5,97	5,75	5,90	-1,81
7	Surakarta	5,35	5,70	5,75	5,78	-1,74
8	Jawa Tengah	5,25	5,26	5,32	5,41	-2,65
9	Nasional	5,03	5,07	5,17	5,02	-2,07

Sumber : Kabupaten Karanganyar Dalam Angka Tahun 2021, BPS

Hasil pertumbuhan ekonomi yang menurun ini diikuti dengan capaian kinerja dalam urusan kewenangan mengenai penanaman modal dimana terdapat investasi didalamnya yang diukur dengan Persentase Peningkatan jumlah investor, Peningkatan nilai investasi, jumlah pelayanan perizinan pemerintahan dan pembangunan yang dikeluarkan, Jumlah pelayanan perizinan perekonomian dan kesejahteraan rakyat yang dikeluarkan, persentase peningkatan jumlah industri kecil dan menengah baru dan Persentase peningkatan jumlah investor. Capai dari indikator tersebut yang mengalami penurunan pada tahun 2020 yaitu nilai investasi menjadi 3,033 triliun rupiah dari semula 12,3 triliun di tahun 2019, selain itu jumlah pelayanan perizinan pemerintahan dan pembangunan yang dikeluarkan menjadi 437 buah. Dengan adanya

⁸³ Perubahan RPJMD Tahun 2018-2023, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023 Pemerintah Kabupaten Karanganyar, Hlm. II-17-18.

Pandemi COVID-19 di tahun 2020, menyebabkan investasi yang masuk juga sangat terbatas. Sehingga pemilihan investasi yang masuk juga kurang optimal. Dimana investasi yang masuk tergantung dari kepentingan penanam modal investasi.⁸⁴

Tabel. 8
 Capaian Indikator Kinerja Urusan Penanaman Modal
 Tahun 2018-2020

No	Indikator	Satuan	2018	2019	2020
1	Persentase Peningkatan jumlah investor	%	9,00	10,00	11,00
2	Realisasi nilai investasi	Rp (Triliun)	17,2	12,3	3,033
3	Jumlah pelayanan perizinan pemerintahan dan pembangunan yang dikeluarkan	buah	823	517	437
4	Jumlah pelayanan perizinan perekonomian dan kesejahteraan rakyat yang dikeluarkan	buah	1529	308	664

Sumber : Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Karanganyar, 2020

Tabel. 9
 Data BUMD Milik Pemerintah Daerah dan BUMD lain serta
 Besaran Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Tahun 2017-2021

No	BUMD Milik Pemerintah Daerah dan BUMD Lainnya	Besaran Penyertaan Modal Pemerintah Daerah
1	Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM)	Rp 33.500.000.000,-
2	Bank Daerah	Rp 16.000.000.000,-
3	Bank Jateng	Rp 14.200.000.000,-
4	Bank Karangnyar	Rp 5.000.000.000,-
5	BKK Tasikmadu	Rp 2.500.000.000,-
6	BKK Karanganyar	Rp 2.500.000.000,-
7	PD. Aneka Usaha	Rp 3.500.000.000,-
	Total	Rp 77.200.000.000,-

Sumber : DPPA,PPKD Tahun 2017-2021

⁸⁴ Perubahan Rpjmd Tahun 2018-2023, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023 Pemerintah Kabupaten Karanganyar, hlm. II-64

Tabel. 10

**Data BUMD yang Menerima Penyertaan Modal di Kabupaten
Karangnyar Tahun 2018-2021 (Dalam Rupiah)**

No	BUMD Milik Pemerintah Daerah dan BUMD Lainnya	Besaran Penyertaan Modal Pemerintah Daerah			
		2018	2019	2020	2021
1	Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM)	10.000.000.000	2.500.000.000	9.000.000.000	6.000.000.000
2	Bank Daerah	2.000.000.000	4.000.000.000	4.000.000.000	-
3	Bank Jateng	-	-	14.200.000.000	-
4	Bank Karangnyar	1.000.000.000	1.000.000.000	2.000.000.000	-
5	BKK Tasikmadu	500.000.000	1.000.000.000	-	-
6	BKK Karanganyar	1.000.000.000	1.500.000.000	-	-
7	PD Aneka Usaha	-	-	-	3.500.000.000
	Total	14.500.000.000	10.000.000.000	29.200.000.000	9.500.000.000

Sumber : DPPA,PPKD Tahun 2018-2021

Tabel 11.

**Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada BUMD di Kabupaten
Karanganyar Tahun 2016-2021 (dalam Rupiah)**

No	BUMD Milik Pemerintah Daerah dan BUMD Lainnya	Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada BUMD					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM)	1.479.030.200	1.523.696.400	1.622.084.200	1.737.529.000	2.780.453.700	988.438.000
2	Bank Daerah	3.512.913.680,00	3.827.278.435	4.126.803.755	4.471.820.782	3.712.319.594	
3	Bank Jateng	3.155.007.029,00	4.492.611.457	6.494.826.034	7.154.430.037	6.528.871.290	
4	Bank Karangnyar	34.250.500,00	179.954.200	508.442.000	685.032.000	855.959.200	

5	BKK Tasikmadu	290.599.810,00	717.524.998,	735.783.288	840.927.424	1.140.913.433	13.713.152.403
6	BKK Karanganyar	51.000.000,00	157.283.720	500.000.000	42.446.216	-	
7	PD Aneka Usaha	-	104.654.400	-	327.963.972	244.074.731	-
8	Apotik Sukowati	32164000	37.500.000	38.644.210	17.929.000	-	-
	Total						

Sumber : Laporan Realisasi APBD Pemerintah Kab. Karanganyar Tahun 2016-2021

Tabel 12
**Jumlah Penyertaan Modal ke BUMD Milik Kabupaten
Karangnyar dan BUMD Provinsi**

No.	NAMA BUMD	PERSENTASE KEPEMILIKAN		TOTAL SAHAM
		PROVINSI	KABUPATEN	S/D 2022
1	PT. BPR BANK DAERAH KARANGANYAR (Perseroda)	-	100%	41.249.770.000
2	PUD BPR BANK KARANGANYAR	-	100%	20.750.000.000
3	PUDAM TIRTA LAWU	-	100%	64.450.500.000
4	PUD ANEKA USAHA	-	100%	32.422.511.869
5	PT. BPR BKK TASIKMADU (Perseroda)	51%	49%	20.570.000.000
6	PT. BPR BKK JATENG (Perseroda)	51%	2,25%	9.610.000.000
7	PT. BANK PEMBANGUNAN DAERAH JAWA TENGAH	47,69 %	1,21%	46.000.000.000

Berdasarkan berbagai data diatas, dalam rangka upaya peningkatan investasi pemerintah daerah di Kabupaten Karanganyar baik dari pemerintah daerah harus melakukan pembenahan sistem peraturan investasi pemerintah daerah yang didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 52 Tahun

2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah. Maka perlu adanya suatu Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar.

D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai tujuan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat terutama dalam kebijakan yang dibuat harus melalui kajian yang memberikan keuntungan atas pemberlakuan kebijakan tersebut. Pengaturan mengenai investasi pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah, meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan daerah. Implikasi terhadap kebijakan ini untuk mendapatkan dividen, keuntungan modal atau keuntungan masyarakat dalam peningkatan tenaga kerja. Termasuk untuk mendapatkan keuntungan dalam hal peningkatan Pendapatan asli Daerah (PAD). Konsekuensi logis dari meningkatnya investasi pemerintah daerah tentu akan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Karanganyar.

Tujuh kategori teori ROCCIPI, metode yang dikembangkan Robert dan Ann Seidman ini akan membantu menemukan penjelasan atau penyebab perilaku bermasalah tersebut dan menjadi bahan dalam penyusunan suatu peraturan. Kategori ROCICIPI akan dijelaskan dalam table dibawah ini.

Tabel. 13 Penjelasan Unsur ROCCIPI

No	Unsur ROCCIPI	Penjelasan
1	Rule (peraturan)	peraturan perundang-undangan mengenai investasi pemerintah daerah ini sangat penting karena untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian di Kabupaten Karanganyar, sehingga dengan adanya peraturan daerah ini berimplikasi terhadap meningkatnya tingkat kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Karanganyar. Selain itu, diharapkan dengan meningkatnya pemahaman

		masyarakat tentang peraturan daerah yang ada, akan meningkatkan pula kesadaran hukum masyarakat daerah setempat
2	Opportunity (kesempatan)	Peraturan Daerah ini memungkinkan untuk diimplementasikan di Kabupaten Karanganyar karena dukungan dari Bupati dan para <i>stakeholder</i> terkait yang menjadikan Peraturan Daerah ini menjadi peraturan prioritas untuk segera dilaksanakan
3	Capacity (kemampuan)	Peraturan Daerah ini didukung oleh sumber daya manusia, yakni para <i>stakeholder</i> terkait serta pihak-pihak yang mampu mendukung baik secara pemikiran maupun sarana prasarana, sehingga Peraturan Daerah ini bisa dilakukan secara maksimal. Perangkat Daerah yang membidangi Perekonomian dan Investasi di Kabupaten Karanganyar diharapkan menjadi indikator pendukung dalam implementasi Peraturan Daerah ini
4	Communication (komunikasi)	Peraturan Daerah ini dapat diterapkan dengan baik apabila ada komunikasi kepada semua pihak yang berkepentingan, misalkan dalam bentuk sosialisasi, serta dan pengawasan ketat yang diberlakukan sebagai wujud mengkomunikasikan Peraturan Daerah di tengah tengah masyarakat
5	Interest (kepentingan).	Peraturan Daerah ini ditujukan kepada warga Kabupaten Karanganyar yang multi kultural dan dinamis, sehingga diharapkan mampu menghadapi permasalahan sosial yang muncul di masyarakat. Ketentraman dan

		kesejahteraan masyarakat tentu saja menjadi harapan bersama atas hadirnya Peraturan Daerah ini di tengah tengah masyarakat Kabupaten Karanganyar
6	Process (proses).	Peraturan Daerah ini disusun dengan melalui proses menyaring dan mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak untuk dijadikan dasar dalam mengambil keputusan, salah satunya melalui <i>Focus Group Discussion</i> dan Uji Publik, sehingga para <i>stakeholder</i> dan pihak terkait dilibatkan dalam penyusunannya. Selain itu, Bupati sebagai Kepala Daerah yang memiliki kewenangan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan iklim investasi serta dapat bekerjasama dengan Instansi Vertikal, serta unsur Masyarakat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah ini
7	Ideology (ideologi).	Pancasila merupakan ideologi dan nilai-nilai luhur yang diterima oleh bangsa Indonesia termasuk didalamnya warga Kabupaten Karanganyar. Sehingga penggunaan ideologi Pancasila pada proses pembuatan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku

Lain halnya dengan ROCCIPi juga dikenal metode RIA yang dimasukkan dalam ruang analisis aturan terhadap suatu aturan. Apabila didalam ROCCIPi belum menentukan adanya solusi dalam bentuk peraturan (rule). Namun, metode RIA sudah terdapat pilihan perlu untuk membentuk peraturan. 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 merupakan suatu metode untuk menganalisis dampak dari suatu regulasi. 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. Terdapat tahapan dalam analisis RIA, sebagai berikut :

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

Tahap-tahapn metode RIA untuk pembuatan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar, sebagai berikut :

Tabel. 14 Analisis RIA

No	Analisis RIA	Penjelasan
1	Perumusan Masalah	1. Apa saja permasalahan mendasar yang dihadapi dalam Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar? 2. Mengapa Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten

		Karanganyar diperlukan di Kabupaten Karanganyar? 3. Bagaimanakah landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar? 4. Apa saja yang menjadi sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan diwujudkan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah di Kabupaten Karanganyar?
2	Perumusan Tujuan	1. Untuk melakukan identifikasi permasalahan mendasar yang dihadapi dalam investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar. 2. Untuk mengkaji permasalahan hukum yang dihadapi yang merupakan alasan dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar. 3. Untuk merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar. 4. Untuk menyusun peraturan yang komprehensif dan akomodatif sesuai dengan sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan diwujudkan dalam Rancangan Peraturan Daerah

		tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar
3	Perumusan Alternatif Tindakan	Perumusan alternatif Tindakan dilaksanakan dengan menganalisis menggunakan studi pustaka, analisis regulasi dan non regulasi dan Focus Group Discussion (FGD) dan rapat dengar pendapat untuk menemukan dan menganalisis setiap permasalahan yang muncul untuk dicarikan upaya penyelesaiannya.
4	Pelaksanaan analisis biaya dan manfaat	Perkembangan investasi pemerintah daerah di Kabupaten Karanganyar dapat memberikan dampak positif yaitu sebagai penggerak utama terhadap peningkatan pertumbuhan ekonomi. Investasi pemerintah daerah untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Manfaat tersebut antara lain: a. keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai Perusahaan Daerah yang mendapatkan investasi pemerintah daerah; b. peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu; c. peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; d. peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; dan/atau

		e. peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi pemerintah daerah.
5	Strategi Implementasi	Perda dilaksanakan dengan mengikutsertakan stakeholder terkait sehingga perda dapat diimplementasikan secara optimal dan ideal. Rencana strategi implementasi termuat di dalam materi muatan Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah. Metode yang digunakan untuk mengoptimalkan implementasi adalah sosialisasi dan monitoring
6	Konsultasi publik dengan stakeholders dilakukan pada setiap tahapan	Konsultasi dalam bentuk FGD dilakukan pada setiap tahapan untuk mendapatkan informasi dan data agar Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah menjadi lebih valid.
7	Penulisan Laporan RIA	Hasil RIA ditulis dalam sebuah laporan (RIAS). RIAS merupakan naskah akademik yang menjadi lampiran rancangan peraturan.

Implikasi kebijakan mengeni pengaturan investasi pemerintah daerah ini harus dilihat dari aspek efektivitas hukum terhadap penerapan sebuah peaturan perundang-undangan. Efektivitas hukum berarti adanya perbuatan yang sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana harus dilakukan, sehingga norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi, dan ukuran efektivitas itu diletakkan pada kualitas dari perbuatan orang-orang yang sesungguhnya bukan pada kualitas hukum itu sendiri.¹² efektivitas hukum diukur dari tingkatan

kepatuhan. Untuk hukum yang bersifat preventif akan efektif bila orang menghindari untuk melakukan perbuatan yang telah ditentukan. Hukum yang bersifat kuratif akan efektif bila hukum itu mampu mencapai keadaan yang sebelumnya, dan hukum yang bersifat fasilitatif akan efektif bila hukum itu dipilih dan dilaksanakan atau dibatasi. Kepatuhan dalam hukum dapat terjadi secara sadar (*intentional*) atau kebetulan (*accidental*). Dalam hal pertama, orang memang peduli terhadap norma dan merefleksikannya dalam perilakunya. Dalam hal kedua, orang tidak peduli dan kepatuhan yang terjadi pun dilakukan bukan secara sadar (*unitended*).¹⁴

Efektivitas hukum menjadi penting karena tujuan pembentuk hukum saat membuat hukum adalah adanya energi yang harus diraih setiap pihak yang melaksanakan atau menegakkan hukum. Energi hukum itu secara umum bertujuan untuk mendorong setiap pihak dalam menciptakan kedamaian di setiap pergaulan hidup manusia. Dengan demikian di dalamnya tercapai sebuah keseimbangan antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum. Penerapan produk hukum daerah berupa peraturan daerah mengenai Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar ini akan berimplikasi pada penerimaan daerah, penyerapan tenaga kerja, dan kesejahteraan masyarakat.

Pertama, penerimaan daerah ini berkaitan dengan sumber keuangan utama pemerintahan daerah adalah alokasi dari pemerintah pusat, pendapatan asli daerah (PAD), dan sumber keuangan lainnya yang dianggap sah yang dalam hal ini adalah terutama adalah Badan Usaha Milik Daerah. Penerimaan daerah yang berasal dari BUMD ini berupa keuntungan atau dividen sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu, bagi hasil jasa dan keuntungan hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu. Kedua, penyerapan tenaga kerja, dengan adanya investasi pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja karena bertujuan untuk mengurangi jumlah pengangguran. Penyerapan tenaga kerja ini merupakan salah satu factor penting dalam penunjang berlangsungnya pembangunan ekonomi. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi biasanya diikuti oleh tingkat pengangguran yang semakin menurun. Semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonominya maka

semakin rendah tingkat pengangguran dan semakin tinggi tingkat penyerapan tenaga kerja. Ketiga, Kesejahteraan masyarakat, peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan tujuan akhir adanya investasi pemerintah daerah. Oleh karena itu potensi daerah harus dapat dijadikan sarana bagi pengelolaan keuangan daerah terkait dengan PAD (pendapatan asli daerah) di dalam konteks APBD.

Disamping itu, untuk mengefektifkan dan mengefisienkan implikasi penerapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Lampung tentang Invesyasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar yang akan dibentuk ini, maka di dalamnya akan dimuat beberapa hal, seperti:

- a. Kejelasan norma, baik perintah, larangan, keharusan maupun perkenaan Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar
- b. Kejelasan subjek, yakni Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar dan unsur masyarakat.
- c. Kejelasan perbuatan yang dilarang atau diperintahkan, baik hak ataupun kewajiban serta larangan terhadap Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam rangka penyusunan peraturan daerah, diperlukan upaya harmonisasi secara vertikal dan horizontal terhadap peraturan perundang-undangan terkait, hal ini ditujukan sebagai upaya untuk mengantisipasi terjadinya tumpang tindih pengaturan dan agar peraturan daerah yang akan dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Lebih daripada itu, hasil dari penjelasan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan peraturan daerah yang akan dibentuk. Terkait dengan Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Investasi di Kabupaten Karanganyar, maka peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Alinea IV Pembukaan UUD 1945 menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kesejahteraan (welfare state) tercermin dalam tujuan Negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Konsekuensi sebagai negara kesejahteraan adalah bahwa kebijakan-kebijakan pemerintahan Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah harus bermuara pada terciptanya kesejahteraan seluruh rakyat. Dengan perkataan lain, rakyat memiliki hak untuk mendapatkan kesejahteraan.

Tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat ini dipertegas lagi di dalam pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 ayat (2) menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Lebih lanjut, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa

bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6) menyo UUD Negara RI disebutkan bahwa: (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah. (6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal tersebut mengandung maksud bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi yaitu kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kecuali urusan yang memang menjadi urusan pemerintah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sesuai dengan kemampuan dan keadaan daerah. Kemampuan daerah terkait dengan kemampuan keuangan, kemampuan sumber daya manusia, kemampuan demografi, kemampuan ekonomi daerah dan kemampuan organisasi dan tata laksana daerah. Adapun keadaan daerah menyangkut sumber daya alam dan sosial budaya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditetapkan dalam Pasal 18 UUD 1945 pada dasarnya memiliki dua tujuan, yaitu:

1. Sebagai upaya demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah;
2. Sebagai upaya efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan tujuan negara, yang salah satunya adalah kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan konstitusi mengenai penyelenggaraan otonomi daerah mana Pemerintah Kabupaten Karanganyar mempunyai kewenangan untuk menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan dengan hak untuk menetapkan peraturan daerah yang berkaitan dengan bidang investasi pemerintah daerah.

B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa

Tengah merupakan Undang-Undang yang bersifat atribusi. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, daerah-daerah Kabupaten termasuk Kabupaten Karanganyar berhak mengatur dan mengurus rumah tangga nya sendiri dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah.

C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dibentuk guna mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara yaitu menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Perbendaharaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1 Undang Undang Perbendaharaan Negara, meliputi:

- a. pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. pengelolaan kas;
- f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- h. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i. penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. pengelolaan Badan Layanan Umum;

1. perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD

D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang 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. Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-Undang. Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiel (*wet ini materiele zin*) dan Undang-undang dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian Undang-undang dalam arti materiel itu menyangkut Undang-Undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-Undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu Undang-Undang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang meliputi:

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

Selain itu dalam pembuatan perundang-undangan materi muatan harus mencerminkan asas-asas yang terdapat dalam Pasal 6 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 yang meliputi :

- a. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
- b. pengayoman;
- c. kemanusiaan;
- d. kebangsaan;
- e. kekeluargaan;
- f. kenusantaraan;
- g. bhinneka tunggal ika;
- h. keadilan;
- i. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- j. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- k. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang 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 diatas, maka ketentuan peraturan daerah yang diatur dalam Undang-Undang No 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 Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan pengaturan mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan ini beberapa ketentuan dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dikemukakan sebagai berikut dalam Pasal 9 menyebutkan :

1. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolute, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
2. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
3. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/ kota.
4. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
5. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Di dalam Pasal 11 Undang-Undang ini menyebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagai berikut:

1. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
2. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
3. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Selanjutnya Pasal 12 Selanjutnya di dalam Pasal 12 Undang-Undang ini mengatur mengenai:

1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.
2. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;

- j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
3. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan
 - b. pariwisata
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Berdasarkan ketentuan undang-undang ini, maka pemerintah daerah memiliki hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri yang dalam hal ini diatur dalam hal urusan Konkuren termasuk dalam urusan wajib yang tidak termasuk pada pelayanan dasar berkaitan dengan pengaturan investasi daerah yang masuk dalam urusan kewenangan bidang penanaman modal. Pengaturan dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 yang berkaitan langsung dengan investasi daerah, antara lain dalam Pasal 278 juga diatur mengenai pemberian insentif dan kemudahan investasi, Pasal 300 ayat (2) mengatur terkait pembiayaan investasi daerah, Pasal 336 ayat (4) mengatur bahwa perusahaan umum dapat digunakan untuk investasi, Pasal 366 mengatur terkait kerjasama investasi daerah, dan didalam lampiran UU No 23 Tahun 2014 kewenangan bidang penanaman modal mengatur kewenangan untuk pemerintah kabupaten/kota dalam pembuatan peta potensi investasi kabupaten/kota.

Berlandaskan pasal-pasal diatas yang berkaitan dengan investasi daerah maka pemerintah Kabupaten Karangnyar berwenang untuk membuat rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah. Produk hukum tersebut mempunyai tujuan untuk meningkatkan iklim investasi daerah dan pertumbuhan ekonomi guna mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

F. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Undang Undang Cipta Kerja adalah Undang Undang yang paling terkenal karena mengatur banyak hal, mulai dari ekonomi sampai investasi. Sejak kelahirannya di akhir tahun 2020, UU Cipta Kerja mendapatkan pro dan kontra dari berbagai kalangan masyarakat. Selanjutnya karena dianggap inskonstitusional maka MK memerintahkan agar Undang Undang ini direvisi dan diberi tenggang waktu maksimal 2 tahun. Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan bahwa Undang Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat, sehingga Undang Undang harus dilakukan revisi. Meski demikian, putusan MK yang menyatakan bahwa Undang Undang Cipta Kerja wajib direvisi membuat terkejut dunia investasi. Para pengusaha khawatir apabila banyak investor akan membatalkan niatnya untuk berinvestasi di Indonesia. Namun, pemerintah berkeyakinan bahwa investasi akan tetap aman meski Undang Undang Cipta Kerja dalam proses revisi.

Dengan adanya Undang Undang Cipta Kerja maka investasi di Indonesia menjadi naik. Tahun 2021 lalu realisasi investasi sebesar 900 triliun rupiah dan target tahun 2022 adalah 1.200 triliun rupiah. Hal ini amat bagus karena semakin banyak investasi maka semakin banyak pula devisa yang masuk. UU Cipta Kerja meningkatkan bisnis dan investasi di Indonesia. UU Cipta Kerja memang jadi 'senjata' untuk memperbanyak masuknya penanam modal asing ke Indonesia. Penyebabnya karena persyaratan untuk berinvestasi dipermudah dan pengurusan izinnya bisa dilakukan secara daring yakni melalui, *online single submission* (OSS).

Berkaitan dengan UU Cipta Kerja, berikut dijelaskan mengenai beberapa ketentuan dalam UU No 11 Tahun 2020 yang relevan

dikemukakan terkait dengan naskah akademik ini mengenai peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Cipta Kerja dimana peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha meliputi :

- a. penetapan Perizinan berbasis risiko;
- b. penyederhanaan persyaratan dasar Perizinan Berusaha;
- c. penyederhanaan Perizinan Berusaha sector; dan
- d. penyederhanaan persyaratan investasi.

Penyederhanaan persyaratan investasi dalam undang-undang ini diatur ke dalam beberapa sector meliputi sektor kelautan dan perikanan, sektor kehutanan, sektor perindustrian, sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat, sektor transportasi, dan dalam sektor pos, telekomunikasi, dan penyiaran.

Selanjutnya aturan pasal 76 dalam Undang-Undang Cipta Kerja dalam hal penyederhanaan persyaratan investasi pada sector tertentu meliputi penanaman modal, perbankan, dan perbankan syariah mengatur bahwa seluruh bidang usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal kecuali:

1. yang dinyatakan tertutup untuk penanaman modal meliputi
 - a. Budidaya dan industry narkotika;
 - b. segala bentuk kegiatan perjudian dan atau kasino;
 - c. penangkapan spesies ikan yang tercantum dalam *Appendix I Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna dan Flora* (CITES);
 - d. pemanfaatan atau pengambilan koral dan pemanfaatan atau pengambilan karang dari alam yang digunakan untuk bahan bangunan/kapur/kalsium, akuarium, dan souvenir/perhiasan, serta koral hidup atau koral mati (*recent death coral*) dari alam;
 - e. industry pembuatan senjata kimia; dan
 - f. industry bahan kimia industry dan industry bahan perusak lapis ozon; atau
2. kegiatan yang hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal yang berkaitan dengan investasi maka Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta

Kerja (UU CK) mempunyai tujuan untuk mendorong investasi melalui kemudahan perizinan berusaha bagi para investor. Selama ini, persoalan tumpang tindih dalam perizinan usaha antara kewenangan Pusat dan Daerah serta Kementerian/Lembaga (K/L) telah menyebabkan sulitnya proses perizinan bagi investor. Tak hanya memakan waktu lama, tetapi calon investor juga harus melalui proses yang berbelarut-larut. Perihal yang diatur dalam UU Cipta Kerja ini dapat dijadikan acuan dalam pembuatan rancangan peraturan daerah tentang Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar untuk meningkatkan iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah adalah instrument dalam peraturan perundang-undangan yang diterbitkan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Investasi Pemerintah sebagaimana dimandatkan oleh Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dalam Pasal tersebut ditegaskan bahwa Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Melalui pasal ini ditetapkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan Negara/daerah/swasta ditetapkan oleh peraturan masing-masing daerah.

Sumber Investasi Pemerintah berdasarkan bunyi Peraturan Pemerintah ini berasal dari:

- a. APBN;
- b. imbal hasil;
- c. pendapatan dari layanan/usaha;
- d. hibah; dan atau
- e. sumber lain yang sah yang kemudian dimanfaatkan sebagai penambah modal investasi yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk:
 1. saham sebagaimana saham yang diperdagangkan di bursa efek;

2. surat utang berupa surat utang atau suuk yang diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, korporasi/BHL, pemerintah Negara lain, dan korporasi/badan hokum asing; dan atau
3. investasi langsung melalui pemberian pinjaman, kerja sama investasi, dan atau bentuk investasi langsung lainnya.

Kewenangan pengelolaan dalam Investasi Pemerintah meliputi kewenangan regulasi, kewenangan supervisi, dan kewenangan operasional. Sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah, pelaksanaan investasi langsung dilakukan dengan mempertimbangkan tujuan investasi, tingkat risiko dan imbal hasil investasi, dan kebijakan portofolio investasi yang didasarkan pada analisis biaya, manfaat dan atau metode analisis instrument investasi lain yang relevan.

Dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah bahwasanya dalam hal kerja sama antar Pemerintah dengan Badan Usaha yang dalam hal ini adalah Badan Usaha Milik Daerah dapat didorong melalui pemberian pinjaman dan investasi. Pemberian pinjaman dan investasi sebagaimana diatur dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah ini dilakukan oleh Operator Investasi Pemerintah (OIP) dapat dimanfaatkan oleh Badan Usaha dalam hal ini BUMD untuk:

1. pembangunan di bidang infrastruktur dan bidang lainnya; dan atau
2. fasilitas pembiayaan/pendanaan. Kerja sama investasi dalam hal ini dilakukan secara non-permanen. Investasi langsung dalam hal pemberian pinjaman yang diberikan oleh OIP ini dapat digunakan oleh pihak ketiga untuk melakukan pembiayaan kepada pihak lain atau pendanaan untuk pihak ketiga sendiri melalui perjanjian antar pihak.

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

Investasi Daerah sebagaimana dikemukakan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 ini adalah

penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu.

Pemerintah Daerah dalam melakukan investasi dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan manfaat lainnya berbentuk deviden, bunga, dan pertumbuhan nilai Perusahaan Daerah yang mendapatkan investasi pemerintah daerah; peningkatan jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu; peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi pemerintah daerah. Tujuan daripada investasi pemerintah daerah adalah untuk:

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

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 Peraturan ini bahwasanya kewenangan dalam pengelolaan investasi pemerintah daerah dipegang oleh kepala daerah dengan cakupan kewenangan meliputi:

1. regulasi;
2. operasional;
3. supervisi.

Kewenangan kepala daerah dalam hal regulasi diwujudkan dalam:

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan investasi pemerintah daerah;
- b. menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam pelaksanaan investasi pemerintah daerah; dan
- c. menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan investasi pemerintah dalam hal terhadap penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan perjanjian investasi.

Sedangkan kewenangan operasional kepala daerah sebagaimana dalam pasal 7 meliputi:

- a. meneliti, menyetujui/menolak usulan permintaan investasi dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat;
- b. mengusulkan rencana kebutuhan dana investasi pemerintah daerah yang bersumber dari APBD;
- c. menempatkan dana dan/atau barang milik daerah dalam investasi pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan;
- d. melakukan perjanjian investasi terkait dengan penempatan dana dan/atau barang pemerintah daerah;
- e. melakukan pengendalian atas risiko terhadap pelaksanaan investasi pemerintah daerah;
- f. mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah daerah yang diatur dalam perjanjian investasi;
- g. mengusulkan perubahan perjanjian investasi;
- h. melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah daerah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian investasi; dan
- i. melaksanakan investasi dan divestasi pemerintah daerah.

Kewenangan dan tanggung jawab kepala daerah dalam meregulasi dapat dilimpahkan kepada pengelola investasi.

Dalam hal melakukan supervise, kepala daerah memiliki kewenangan dalam:

- a. melakukan monitoring pelaksanaan investasi pemerintah daerah yang terkait dengan dukungan pemerintah daerah;
- b. melakukan evaluasi secara berkesinambungan pelaksanaan investasi pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu; dan
- c. melakukan koordinasi pelaksanaan investasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan investasi langsung. Kewenangan-kewenangan dalam hal supervisi ini dapat dilimpahkan kepada SKPD yang membidangi pengawasan.

Dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur Mengenai bentuk investasi yang dapat dilakukan pemerintah daerah yaitu investasi surat berharga yang dapat dilakukan dengan cara

pembelian saham dan atau pembelian surat utang; dan atau investasi langsung. Pengaturan yang berkaitan dengan Permendagri No 52 tahun 2012 terkait pengelolaan investasi pemerintah daerah dapat dijadikan materi pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar. Hal ini untuk memenuhi tujuan a) meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah; b) meningkatkan pendapatan daerah; dan c) meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

I. Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penanaman Modal

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penanaman Modal disusun dalam rangka meningkatkan perekonomian daerah. Perekonomian daerah perlu adanya upaya peningkatan penanaman modal dengan berpedoman pada ketentuan, dan untuk menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif perlu menciptakan kemudahan kepastian berusaha dan kepastian hukum bagi penanam modal yang menanamkan modalnya di Kabupaten Karanganyar. Berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) Perda tersebut, penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas :

- a. kepastian hukum;
- b. keterbukaan;
- c. akuntabilitas;
- d. perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara;
- e. kebersamaan;
- f. efisiensi berkeadilan;
- g. berkelanjutan;
- h. berwawasan lingkungan;
- i. kemandirian; dan
- j. keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan. Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

A. LANDASAN FILOSOFIS

Dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan daerah proses legislasi daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka mengakomodir segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan

Peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kemandirian daerah dalam kerangka otonomi. dengan demikian produk hukum yang lahir sejatinya merupakan bentuk konsensus yang mengikat warga negara secara lokalistik. Pada konteks ini perlu dipahami bahwa hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sambil dijalankan. Kesadaran adalah tujuannya, kesadaran adalah kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang tidak jauh atau semakin mendekati hakikat yang harus dicapai. Berbicara tentang hakikat hidup berbangsa dan bernegara, ada beberapa isu mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu faham kebangsaan, kemanusiaan, negara hukum atau negara kekuasaan, keadilan sosial, dan kedaulatan rakyat.

Dalam konteks menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (civil society) sebagaimana diutarakan oleh Ibnu Tricahyo bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga atau rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada warga atau rakyat. Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya. Sebaliknya kekuasaan justru seringkali mempengaruhi (bahkan menentukan perkembangan masyarakat). Indonesia sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup Pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula berlandaskan Pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan. Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dapatlah kita pandang sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha pencapaian tujuan bangsa dengan peraturan perundang-undangan dengan catatan harus benar-benar suatu peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak masyarakat (civil society). Dalam lingkup daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa daerah berdasarkan asas otonomi dan dengan tugas pembantuan kecuali hal-hal yang hanya menjadi kewenangan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Pemberian otonomi seluas-luasnya tersebut semata-mata digunakan untuk mengembangkan potensi daerah dan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimaksud tersebut di beberapa daerah adalah berbeda sehingga untuk pengembangannya pun berbeda pula antar daerah. Pengembangan potensi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat salah satunya bisa dicapai dengan pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah tersebut penting kiranya yang digunakan sebagai instrumen ataupun pedoman pelaksanaan pembangunan serta kebijakan daerah. Selain sebagai acuan pembangunan daerah tersebut, perda diperlukan sebagai landasan hukum bagi pengambilan suatu kebijakan.

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

selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Berdasarkan Pembukaan UUD 1945 alinea IV, Negara Indonesia dibentuk salah satu tujuannya adalah memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu merupakan tugas dari pemerintah untuk senantiasa berusaha meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, maka kebijakan yang dilakukan pemerintah pun semestinya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian maka adanya kebijakan hukum ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana merekayasa masyarakat agar tercapai kesejahteraan.

Peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan daerah harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima apabila dikaji secara filosofis, yaitu cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Falsafah hidup suatu bangsa berisi mengenai nilai moral dan etika dari bangsa tersebut. Falsafah hidup merupakan suatu landasan untuk membentuk hukum. Sehingga, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus mencerminkan nilai dan moral yang tumbuh di masyarakat bersangkutan. Semua nilai yang berkembang di Indonesia merupakan cermin dari Pancasila, karena Pancasila merupakan cermin dari pandangan hidup, cita-cita bangsa, dan jalan kehidupan bangsa.

Dalam upaya mewujudkan tujuan pembangunan di daerah dan peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, Pemerintahan Daerah berkewajiban meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan pelayanan umum, sesuai kewenangannya. Kegiatan pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Hal ini ditujukan untuk memberi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah dalam

rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah sendiri. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar sebagai subsistem Negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, Kabupaten Karanganyar mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi aktif masyarakat dan wajib melaksanakan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Investasi yang akan dibentuk ini, dapat mengakomodir kepentingan iklim investasi yang ada di Kabupaten Karanganyar. Selain itu, dalam pembentukannya merupakan wujud dari melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Dengan demikian untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar setiap orang dalam rangka melindungi dan mensejahterakan kehidupan masyarakat, pemerintah daerah wajib melakukan upaya pengembangan investasi daerah.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Dalam suatu peraturan perundang-undangan terdapat suatu landasan sosiologis dimana harus memuat ketentuan-ketentuan yang berdasarkan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini merupakan sesuatu yang penting karena hukum dibuat untuk dipatuhi oleh masyarakat. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup dimasyarakat (living law).

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial ekonomi politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya naskah akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai. Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat

empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Dengan adanya peraturan daerah yang memuat kebutuhan hukum masyarakat dan atau pemerintah diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi di masyarakat dan juga diharapkan mampu mengantisipasi dampak-dampak yang terjadi di masyarakat. Maka dari itu, untuk mengantisipasi perkembangan investasi di Kabupaten Karanganyar maka diperlukan suatu peraturan yang efektif untuk dapat dilaksanakan. Sebuah peraturan sebelum diberlakukan harus dikaji mengenai kebutuhan-kebutuhan atau perkembangan-perkembangan yang ada di masyarakat. Sehingga peraturan perundang-undangan selain memerlukan kerberlakuan secara landasan filosofid juga memerlukan kebrelakuan secara landasan sosiologis.

Dalam pemberlakuan produk hukum harus mendapatkan atau memerlukan legitimasi dari masyarakat. Landasan sosiologis inilah yang akan menjadi penentu dalam tolok ukur potensi seberapa patuhkah masyarakat pada suatu perundang-undangan. Sehingga peraturan perundang-undangan tidak boleh mendapatkan penolakan dari masyarakat. Dalam pelaksanaan hukum dapat ditentukan oleh beberapa faktor di antaranya:

1. Faktor hukum itu sendiri di mana hukum memuat fungsi keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Meski begitu, dalam perkembangan implemetasinya, hukum kerap menemui kontradiksi antara kepastian hukum dengan keadilan yang dicita-citakan. Kepastian hukum adalah sesuatu yang konkrit dan nyata wujudnya, sementara itu keadilan adalah hal abstrak, oleh sebab itu kerap ditemui pertentangan dalam putusan antar keduanya.
2. Faktor penegak hukum, dalam hal ini penegak hukum adalah seluruh pihak dan elemen yang berkaitan dalam perancangan

dan penerapahan hukum/law enforcement dalam kewajibannya mewujudkan hukum yang menjamin kepastian, keadilan, dan kebermanfaatan secara proporsional. Aparat penegak hukum meliputi kepolisian, kejaksaan, hakim, penasihat hukum hingga petugas sipil dalam lembaga pemasyarakatan. Setiap unsur penegak hukum dilimpahkan kewenangan dan tugas masing-masing mencakup penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta upaya pembinaan kepada pelanggar hukum. Terdapat tiga elemen yang memengaruhi efektifitas bekerja aparat dan penegak hukum mencakup:

- a. Institusi penegak hukum dan perangkat pendukung lain dalam melakukan mekanisme kerja kelembagaan
 - b. Budaya kerja aparat, dapat berupa kesejahteraan aparatnya
 - c. Perangkat peraturan pendukung kinerja dan materi hukum sebagai standar kerja secara materiil maupun hukum acaranya itu sendiri.
 - d. Sarana atau fasilitas hukum meliputi tenaga kerja yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang seimbang, kesejahteraan, dan lain-lain.
3. Faktor Masyarakat, efektivitas hukum juga bergantung pada kesadaran hukum masyarakat, semakin rendahnya kesadaran akan menyebabkan sulitnya penanganan dan penegakan hukum, pemerintah dapat melakukan upaya sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan, dan penegak hukum itu sendiri. Dalam perumusannya, hukum harus diselaraskan dengan perkembangan masyarakat agar hukum dapat sepenuhnya relevan dan diterima di sisi masyarakat dengan komprehensif.
4. Faktor Kebudayaan, dibedakannya faktor masyarakat dengan faktor kebudayaan didasarkan pada system nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-material.

C. LANDASAN YURIDIS

Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam

kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Pembentukan peraturan perundang-undangan dimana harus mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan salah satu unsur produk hukum, maka prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Dalam efektifitas suatu peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya Peraturan Daerah juga memerlukan keberlakuan/landasan yuridis. Keberlakuan secara yuridis dimaksudkan agar tidak terjadi kekosongan hukum terhadap pengaturan suatu permasalahan yang ada. Dasar keberlakuan secara yuridis pada prinsipnya mengandung 4 (empat) prinsip, yaitu:

- a. prinsip kelembagaan;
- b. prinsip kesesuaian bentuk dengan substansi;
- c. prinsip prosedural; dan
- d. prinsip ketaatan.

Menurut Bagir Manan, Landasan Yuridis (*juridische gelding*) sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena menunjukkan 4 (empat) hal, yaitu :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundangan-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum

(van rechtswege nietig). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum.

- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (vernietigbaar).
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, jika tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintah yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan, dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut :

- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
- 3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 6. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah;

7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.

Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Daerah menjadi penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan bernegara memerlukan pengelolaan yang terbuka dan bertanggung jawab. Sesuai dengan ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Pasal 201 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan investasi dalam rangka mendorong pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta percepatan pembangunan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Pemerintah Daerah dapat melakukan investasi untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan manfaat lainnya untuk meningkatkan dan menambah sumber pendapatan asli daerah.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI
MUATAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR

Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah ini berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

Sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan Bab V pada Naskah Akademik yang pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk. Dalam bab tersebut, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, terlebih dahulu merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Dibawah ini akan diuraikan sasaran, arah dan jangkauan pengaturan hingga ruang lingkup materi muatan sesuai dengan ketentuan dimaksud.

a. Jangkauan dan arah pengaturan

Cita luhur Negara Indonesia untuk mensejahterakan rakyatnya ialah suatu hal yang pokok dalam merumuskan sasaran yang akan diwujudkan melalui pembentukan peraturan daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah. Sasaran dalam rancangan peraturan daerah ini adalah memberikan dasar hukum terkait investasi pemerintah daerah sehingga mampu mendorong pertumbuhan dan perkembangan

ekonomi daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab.

Arah pengaturan Investasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Karanganyar memerlukan perhatian serius dari pemerintah daerah. mengingat pentingnya pelaksanaan investasi pemerintah daerah. Praktik pelaksanaan dan pengawasan demikian sangat penting untuk segera dilaksanakan demi terwujudnya manfaat ekonomi, sosial dan manfaat lainnya untuk meningkatkan dan menambah sumber pendapatan asli daerah.

b. Ruang Lingkup Materi Muatan

Pengaturan pedoman ketentuan Investasi Pemerintah Daerah memuat ruang lingkup materi sebagai berikut :

1. Ketentuan umum yang memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa; dan
2. Materi yang akan diatur;

Ruang Lingkup Materi di atas yang selanjutnya dijadikan pedoman dalam rangka penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah. Berikut penjelasan lebih lanjut terkait cakupan ruang lingkup materi dimaksud :

1. Ketentuan Umum

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bagian Lampiran I, ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa.

Adapun hal-hal yang menjadi Ketentuan Umum adalah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Karanganyar.
2. Bupati adalah Bupati Karanganyar.
3. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Investasi Pemerintah Daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh

pemerintah daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu.

5. Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan usaha.
6. Penyertaan Modal Daerah dalam Bentuk Uang adalah bentuk Investasi Pemerintah Daerah pada Badan Usaha dengan mendapat kepemilikan.
7. 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.
8. Pemberian Pinjaman adalah bentuk Investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha, pemerintah, pemerintah daerah lainnya, Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD milik pemerintah daerah lainnya dan masyarakat dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman.
9. Pengelola Investasi Pemerintah Daerah selanjutnya disebut Pengelola Investasi adalah pejabat pengelola keuangan Daerah selaku bendahara umum Daerah.
10. Perencanaan Investasi Pemerintah Daerah adalah usulan rencana investasi oleh Pemerintah Daerah setiap tahun untuk pelaksanaan investasi tahun anggaran berikutnya.
11. Rencana Kegiatan Investasi adalah dokumen perencanaan tahunan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah yang berisi kegiatan investasi dan anggaran yang diperlukan untuk tahun anggaran berikutnya.
12. Penasihat investasi adalah tenaga profesional dan

independen yang memberi nasihat kepada Pemerintah Daerah mengenai pelaksanaan Investasi Pemerintah Daerah.

13. Divestasi adalah penjualan surat berharga dan/atau kepemilikan Pemerintah Daerah baik sebagian atau keseluruhan kepada pihak lain.
14. Perjanjian Investasi adalah kesepakatan tertulis dalam rangka investasi surat berharga dan Investasi Langsung antara Pemerintah Daerah dengan pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat.
15. Badan usaha adalah badan usaha swasta berbentuk perseroan terbatas, badan usaha milik negara, badan usaha milik Daerah dan koperasi.
16. Rekening Induk adalah rekening sebagai tempat penyimpanan, penyaluran, dan pengembalian Investasi Pemerintah Daerah.
17. Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah.
18. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
19. Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengelolaan Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah bertujuan untuk:

- a) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu

tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai Perusahaan Daerah yang mendapatkan investasi pemerintah daerah;

- b) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- c) peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan;
- d) peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; dan/atau
- e) peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi pemerintah daerah.

2. Materi yang Diatur

a. Kewenangan Pengelolaan Investasi Pemerintah

Bupati memiliki kewenangan dalam pengelolaan investasi pemerintah daerah. Kewenangan pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi;

- a. regulasi;
- b. operasional; dan
- c. supervisi.

Kewenangan dan tanggung jawab regulasi yang dimiliki Bupati meliputi :

- a) menetapkan kebijakan pengelolaan investasi pemerintah daerah;
- b) menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam pelaksanaan investasi pemerintah daerah; dan
- c) menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan investasi pemerintah dalam hal terdapat penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan perjanjian investasi.

Kewenangan dan tanggung jawab operasional yang dimiliki Bupati, meliputi:

- a) meneliti dan menyetujui atau menolak usulan permintaan investasi dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat;
- b) mengusulkan rencana kebutuhan dana investasi pemerintah daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- c) menempatkan dana dan/atau barang milik daerah dalam rangka investasi pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan;
- d) melakukan perjanjian investasi terkait dengan penempatan dana dan/atau barang pemerintah daerah;
- e) melakukan pengendalian atas resiko terhadap pelaksanaan investasi pemerintah daerah;
- f) mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah daerah yang diatur dalam perjanjian investasi;
- g) mengusulkan perubahan perjanjian investasi;
- h) melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah daerah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian investasi; dan
- i) melaksanakan investasi dan divestasi pemerintah daerah.

Kewenangan dan tanggung jawab supervisi yang dimiliki Bupati, meliputi:

- a) melakukan monitoring pelaksanaan investasi pemerintah daerah yang terkait dengan dukungan pemerintah daerah;
- b) melakukan evaluasi secara berkesinambungan pelaksanaan investasi pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu; dan
- b. melakukan koordinasi pelaksanaan investasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan dengan investasi langsung.

Kewenangan dapat dilimpahkan kepada:

- a) kepala SKPKD selaku PPKD sebagai pengelola investasi

untuk kewenangan operasional.

- b) inspektorat Kabupaten untuk kewenangan supervisi meliputi monitoring dan evaluasi dalam rangka pengendalian dan pengawasan.
- c) kepala Bagian Adm Perekonomian Sekretariat Daerah untuk kewenangan supervisi meliputi monitoring, evaluasi dan koordinasi dalam rangka pembinaan.

Bupati dengan kewenangannya dapat membentuk Tim Penasihat Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar. Tim Penasihat Investasi melakukan analisis investasi pemerintah daerah sebagai dasar pengambilan keputusan investasi dan divestasi. Tim adalah tenaga profesional dan independen di bidang ekonomi, keuangan, hukum, teknik dan bidang lainnya yang ditetapkan dengan keputusan Bupati.

Analisis investasi pemerintah daerah paling sedikit memuat analisis kelayakan dan analisis risiko serta hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Tim Penasihat Investasi dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah bertujuan untuk:

- a) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai Perusahaan Daerah yang mendapatkan investasi pemerintah daerah;
- b) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- c) peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan;

- d) peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; dan/atau
- e) peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi pemerintah daerah.

Kewenangan Pengelolaan Investasi Daerah, Bupati memiliki kewenangan dalam pengelolaan investasi pemerintah daerah. Kewenangan pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi;

- a) regulasi;
- b) operasional; dan
- c) supervisi.

Kewenangan dan tanggung jawab regulasi yang dimiliki Bupati, meliputi:

- a) menetapkan kebijakan pengelolaan investasi pemerintah daerah;
- b) menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam pelaksanaan investasi pemerintah daerah; dan
- c) menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan investasi pemerintah dalam hal terdapat penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan perjanjian investasi.

Kewenangan dan tanggung jawab operasional yang dimiliki Bupati, meliputi:

- a. meneliti dan menyetujui atau menolak usulan permintaan investasi dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat;
- b. mengusulkan rencana kebutuhan dana investasi pemerintah daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- c. menempatkan dana dan/atau barang milik daerah dalam rangka investasi pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan;
- d. melakukan perjanjian investasi terkait dengan penempatan dana dan/atau barang pemerintah

- daerah;
- e. melakukan pengendalian atas resiko terhadap pelaksanaan investasi pemerintah daerah;
 - b) mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah daerah yang diatur dalam perjanjian investasi;
 - c) mengusulkan perubahan perjanjian investasi;
 - d) melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah daerah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian investasi; dan
 - e) melaksanakan investasi dan divestasi pemerintah daerah.

Kewenangan dan tanggung jawab supervisi yang dimiliki Bupati meliputi:

- a) melakukan monitoring pelaksanaan investasi pemerintah daerah yang terkait dengan dukungan pemerintah daerah;
- b) melakukan evaluasi secara berkesinambungan pelaksanaan investasi pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu; dan
- c) melakukan koordinasi pelaksanaan investasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan dengan investasi langsung.

Kewenangan dapat dilimpahkan kepada kepala SKPKD selaku PPKD sebagai pengelola investasi untuk kewenangan operasional. Inspektorat Kabupaten untuk kewenangan supervisi meliputi monitoring dan evaluasi dalam rangka pengendalian dan pengawasan. Kepala Bagian Adm Perekonomian Sekretariat Daerah untuk kewenangan supervisi meliputi monitoring, evaluasi dan koordinasi dalam rangka pembinaan.

Bupati dengan kewenangannya dapat membentuk Tim Penasihat Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar. Tim Penasihat Investasi melakukan analisis investasi pemerintah daerah sebagai dasar pengambilan

keputusan investasi dan divestasi. Tim adalah tenaga profesional dan independen di bidang ekonomi, keuangan, hukum, teknik dan bidang lainnya yang ditetapkan dengan keputusan Bupati.

Analisis investasi pemerintah daerah paling sedikit memuat analisis kelayakan dan analisis risiko serta hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Tim Penasihat Investasi dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

b. Sumber investasi

Sumber dana investasi dapat berasal dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. Keuntungan investasi terdahulu;
- c. Dana/barang amanat pihak lain yang dikelola oleh Pemerintah Daerah; dan/atau
- d. Sumber-sumber lainnya yang sah.

c. Bentuk investasi

Bentuk Investasi Pemerintah Daerah meliputi investasi surat berharga dan investasi langsung.

Bentuk Investasi Surat Berharga meliputi:

- a) pembelian saham; dan/atau
- b) pembelian surat utang.

Investasi langsung meliputi:

- a) penyertaan modal pemerintah daerah; dan/atau
- b) pemberian pinjaman.

d. Pengelolaan Investasi Pemerintah

Pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi:

- a) perencanaan investasi;
- b) pelaksanaan investasi;
- c) penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban investasi pemerintah daerah;

- d) divestasi; dan
- e) pengawasan.

Investasi pemerintah daerah dapat dilaksanakan dalam hal:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diperkirakan surplus yang penggunaannya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- b. terdapat barang milik daerah yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditetapkan oleh Bupati.

Pengelola Investasi menyusun perencanaan investasi pemerintah daerah dilengkapi dengan alasan dan pertimbangan. Perencanaan kebutuhan investasi pemerintah daerah meliputi:

- a. perencanaan dalam pembelian surat berharga;
- b. perencanaan dalam penyertaan modal;
- c. perencanaan dalam pemberian pinjaman.

Perencanaan investasi pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat dituangkan dalam rencana kegiatan investasi pemerintah daerah.

Pengelola investasi menyusun analisis investasi pemerintah daerah sebelum melakukan investasi. Analisis investasi pemerintah daerah dilakukan oleh Tim penasihat investasi pemerintah daerah.

Investasi surat berharga dengan cara pembelian saham dilaksanakan atas saham yang diterbitkan perseroaan terbatas.

Investasi surat berharga dengan cara pembelian surat utang sebagaimana dimaksud dalam, dilaksanakan atas surat utang yang diterbitkan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya. Pembelian surat utang hanya dapat dilakukan apabila penerbit surat utang memberikan opsi pembelian surat utang kembali. Opsi pembelian surat utang kembali merupakan komitmen penerbit surat utang untuk melakukan pembelian kembali surat utang tersebut apabila pemerintah daerah akan menjual surat utang sebelum jatuh tempo.

Investasi pemerintah daerah dalam bentuk penyertaan modal, besarnya dianggarkan setiap tahun sebagai modal disetor kepada masing-masing BUMN/BUMD dan/atau badan usaha/perseroan lainnya, sesuai dengan kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Direksi dan/atau Pengurus BUMN/BUMD dan/atau badan usaha/perseroan lainnay dalam mengusulkan penyertaan modal daerah wajib menyusun rencana usaha guna menjamin adanya kepastian pelaksanaan usaha dalam bentuk proposal. Dokumen rencana usaha sekurang-kurangnya memuat ringkasan rencana usaha, uraian produk yang dihasilkan, analisis persaingan, analisis pasar, strategi usaha, analisis keuangan (financial) serta dilampiri dengan dokumen pendukung seperti profil perusahaan dan manajemen, laporan keuangan yang telah diaudit, laporan laba/rugi, laporan kinerja dan kredibilitas. Nilai penyertaan modal daerah kepada BUMN/BUMD dan/atau badan usaha/perseroan lainnya ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Investasi langsung dalam pemberian pinjaman kepada masyarakat, penyalurannya dilakukan melalui lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank.

Investasi surat berharga dan investasi langsung dilaksanakan berdasarkan hasil analisis oleh penasihat investasi untuk mendapatkan nilai wajar. Pembelian saham dilaksanakan berdasarkan hasil analisis penilaian saham, analisis portofolio dan analisis resiko. Pembelian surat utang dilaksanakan berdasarkan hasil analisis penilaian surat utang dan analisis resiko. Penyertaan modal dan pemberian pinjaman, dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

Pelaksanaan investasi pemerintah daerah dilaksanakan oleh pengelola Investasi dan dapat dilimpahkan pelaksanaannya kepada Badan Layanan Umum Daerah. Pelaksanaan Investasi Pemerintah daerah dituangkan dalam

perjanjian investasi antara pengelola investasi dengan pihak ketiga. Pelaksanaan investasi pemerintah daerah dituangkan dalam perjanjian investasi antara pengelola investasi dengan lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank. Perjanjian investasi dilaporkan kepada Bupati.

Dalam hal Investasi Pemerintah Daerah diperkirakan rugi, Pemerintah Daerah dapat melakukan Divestasi. Divestasi berdasarkan hasil analisis Penasehat Investasi. Divestasi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Pengelola Investasi berdasarkan persetujuan Bupati. Divestasi meliputi:

- a) penjualan surat berharga; dan/atau
- b) penjualan kepemilikan investasi langsung.

Penjualan surat berharga meliputi:

- a) penjualan saham; dan/atau
- b) penjualan surat utang.

Penjualan kepemilikan investasi langsung meliputi:

- a) Penjualan kepemilikan atas penyertaan modal; dan/atau
- b) penjualan kepemilikan atas Pemberian Pinjaman.

Hasil Divestasi atas seluruh jenis Investasi Pemerintah Daerah merupakan hasil bersih setelah dikurangi biaya pelaksanaan divestasi. Biaya pelaksanaan Divestasi berdasarkan prinsip kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas. Hasil Divestasi merupakan penerimaan daerah.

Penjualan Kepemilikan atas penyertaan modal, berbentuk modal dan/atau saham. Penjualan saham dapat dilakukan dalam hal:

- a) harga saham naik secara signifikan dan/atau menguntungkan untuk dilakukan divestasi;
- b) terdapat investasi lain yang diproyeksikan lebih menguntungkan; atau
- c) terjadi penurunan harga saham secara signifikan.

Penjualan surat utang, dapat dilakukan dalam hal imbal hasil (yield) diperkirakan turun, terdapat investasi lain yang diproyeksikan lebih menguntungkan; atau

terdapat kemungkinan gagal bayar.

Penjualan Surat Berharga berupa penjualan saham dan/atau surat utang, dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan penjualan Surat Berharga.

Penjualan kepemilikan atas penyertaan modal, dapat dilaksanakan setelah dilakukan analisis kelayakan oleh penasihat investasi. Analisis kelayakan oleh penasihat investasi, dilakukan dalam hal kegiatan perusahaan tidak menguntungkan; atau tidak sesuai dengan Strategi Investasi Pemerintah Daerah.

Penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dilakukan dengan cara penjualan hak kepemilikan kepada pihak lain.

Penjualan Kepemilikan atas pemberian pinjaman berbentuk kepemilikan atas piutang atau hak tagih. Penjualan kepemilikan atas pemberian pinjaman, dilakukan dengan cara pemindahan piutang atau hak tagih untuk memperoleh hak pokok pinjaman, bunga dan/atau biaya lainnya kepada pihak lain.

Penjualan kepemilikan Investasi Langsung berupa penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dan/atau penjualan kepemilikan atas piutang atau hak tagih dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dan/atau penjualan kepemilikan atas piutang atau hak tagih.

Penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban Investasi Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan Pemerintah bidang pengawasan bertanggungjawab dalam pengawasan Investasi Pemerintah Daerah. Pengawasan meliputi pemantauan dan pengendalian. Hasil pengawasan disampaikan kepada Bupati sebagai pelaporan.

3. Ketentuan Penutup

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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. Permasalahan mendasar yang dihadapi oleh Kabupaten Karanganyar adalah penurunan perekonomian daerah Kabupaten Karanganyar yang signifikan yang diakibatkan adanya pandemi Covid 19. Dengan adanya pandemic Covid 19 di tahun 2020, menyebabkan investasi yang masuk terbatas dan kurang optimal.
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Investasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar sangat diperlukan untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi daerah dan kontribusi masyarakat. Kegiatan investasi memungkinkan masyarakat untuk berkontribusi dalam meningkatkan kegiatan ekonomi yang berdampak pada peningkatan pendapatan asli daerah Kabupaten Karanganyar.
3. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah perlu dilakukan dengan membuat Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah. Pembentukan kebijakan tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
 - a. Landasan filosofis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Landasan sosiologis penyusunan kebijakan hukum ini adalah untuk mengantisipasi perkembangan investasi di Kabupaten Karanganyar. Pembentukan kebijakan hukum ini diharapkan

mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada di daerah Kabupaten Karanganyar.

c. Dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut :

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Tengah;
- 3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah;
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah;

a. Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

BAB I Ketentuan Umum

BAB II Kewenangan Pengelolaan Investasi Pemerintah

BAB III Sumber Investasi

BAB IV	Bentuk Investasi
BAB V	Pengelolaan Investasi Pemerintah
BAB VI	Ketentuan Penutup

B. Saran

Berdasarkan uraian serta kesimpulan di atas maka disarankan :

1. Pentingnya investasi pemerintah daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerah khususnya daerah Kabupaten Karanganyar.
2. Perlunya dibuat atau disusun Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Investasi Pemerintah Daerah dengan memperhatikan aspek-aspek sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Akadun. 2007. *Administrasi Perusahaan Negara*. Alfabeta: Bandung.
- Astuty, P. (2018). *Kemandirian Keuangan Daerah: Kebijakan Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia*. JAMAK: Jurnal Administrasi Manajemen dan Kepemimpinan
- Ateng Syafrudin. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Tarsito, (Bandung : Tarsito : 1976)
- Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1996.
- Bagir Manan, *Pemerintah Daerah Bagian I, Penataran Administrative and Organization Planning*, (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada : 1989).
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta:PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- Bratakusumah dan Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985
- Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Pejabat Pengelola Keuangan Daerah Tahun 2017-2021.
- Febriani, Rika. "Gambaran E-Government Di Indonesia Yang Bersistem Desentralisasi Ditinjau Dari Performa Situs Web Pemerintah Daerah." *Nirmana* 16, no. 1 (2017): 64-72.
- Fitri Erna Muslikah, *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok: Universitas Indonesia, 2015
- Ginanjari Aji Nugroho, *Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Indeks Pembangunan Manusia Di Indonesia*, *Indonesian Treasury Review* Vol.1, No.1, (2016).

- Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990.
- Irawan Soejito, Teknik Membuat Peraturan Daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1989
- Jimly Asshiddiqie, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, (Jakarta : PSHTN FHUI, 2002).
- Kunarjo.1996. Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan. Jakarta:UI -Press.
- Laporan Pemetaan Potensi Dan Peluang Investasi Kawasan Peruntukan Industri Di Kabupaten Boyolali, Kabupaten Karanganyar, Dan Kabupaten Purbalingga Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah 2021
- Lincoln Arsyad. Pengantar Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah, (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2002).
- Muhtadi, Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia, Jurnal Fiat Justitia, Vol. 5, No. 2, Lampung : Universitas Lampung, Desember 2012.
- Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2010, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Mulia P. Nasution. 2003. Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Jurnal Forum Inovasi Desember-Februari 2003
- Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan, Kumpulan Karya Tulis, (Bandung : Alumni : 2002).
- Nia Kania.2020. Penerbitan Saham Bank Bumd Terbuka Tanpa Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu Dihubungkan Dengan Fungsi Pasar Modal Sebagai Alternatif Pembiayaan Perusahaan Dan Investasi. Jurnalporoshukum Padjadjaranp-Issn:2715-7202e-Issn: 2715-9418.
- Novia, Uzyara. (2020). Penatausahaan Investasi Daerah Oleh Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah (Bpkad) Kota Padang. Diploma Thesis, Universitas Andalas.

- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011).
- Perubahan RPJMD Tahun 2018-2023, Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 10 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023 Pemerintah Kabupaten Karanganyar, hlm. II-1.
- Rahmi Jened. 2016. Teori dan Kebijakan Hukum Investasi Langsung. Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri.
- Rianto Nugroho D, 2000, Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi), Jakarta, Elek media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Sjahran Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Perdailan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1986.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah, Pengkajian Bidang Ekonomi tentang Dilema Investasi dan Resiko Politik Keuangan Daerah: Kajian terhadap Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pusat Kajian Kebijakan dan Hukum Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, Jakarta, 2009.
- Sirajuddin dkk. 2016. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah. Malang: Setara Press.
- Sintong Ariansyah, Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Melalui Pendapatan Domestik Regional Bruto Di Indonesia (Studi Kasus Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi Dengan Ipm Tinggi, Sedang, Dan Rendah), Indonesian Treasury Review Vol.3, No.4, (2018).
- Sudikno Mertokusumo dalam Y Sari Murti Widiyastuti, Ringkasan Desertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM, 12 Desember 2007.
- Umar, A. Rahmah Mulianty, 2020, Optimalisasi Pengelolaan Kekayaan Daerah Oleh Badan Usaha Milik Daerah, Mamuju.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Press, 1986
- Sutopo, Metodologi Penelitian Kualitatif, Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2002.
- The Liang Gie, Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Gunung Agung, Jakarta.

Tresna, Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad, (Jakarta : Pradnya Paramita : 1977).

Wahyu Maizal, Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2014.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah;
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi Di Daerah;
Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.

Website

<https://dipb.kemenkeu.go.id/kppn/lubuksikaping/id/data-publikasi/artikel/3078-apbd-dan-keberpihakannya-pada-peningkatan-indeks-pembangunan-manusia.html>, diakses 7 April 2023.

BPS kabupaten Karanganyar, 2023

FKP RPD Kabupaten Karanganyar Tahun 2024-2026 – BAPERLITBANG

Kab. Karanganyar (karanganyarkab.go.id), diakses tanggal 7 April
2023.

http://dbpedia.cs.ui.ac.id/page/Teori_Stufenbau