



**Kampus
Merdeka**
INDONESIA JAYA



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



**Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah
Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes
Pada Perusahaan Umum Daerah
Percetakan Puspa Grafika
Kabupaten Brebes**



**DISUSUN OLEH:
KLINIK HUKUM PERANCANGAN
PERUNDANG-UNDANGAN
FAKULTAS HUKUM UNNES
TAHUN 2024**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

Gedung Dekanat K, Kampus Sekaran
Gunungpati, Kota Semarang, Jawa Tengah
Kode Pos 50229

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH
KABUPATEN
BREBES PADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH
PERCETAKAN PUSPA GRAFIKA KABUPATEN
BREBES

Disusun Oleh :
SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN BREBES
DAN KLINIK PERUNDANG-UNDANGAN
FAKULTAS HUKUM UNNES

KABUPATEN BREBES
TAHUN 2024

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan hidayah-Nya, Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes telah selesai disusun.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes diharapkan dapat menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes. Upaya penyertaan modal pemerintah daerah merupakan salah satu strategi dalam peningkatan pendapatan daerah. Pemerintah daerah tidak boleh hanya bergantung pada dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat. Kemandirian daerah menjadi kunci keberhasilan dalam penerapan otonomi daerah. Dengan melakukan penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes diharapkan daerah dapat mendapatkan deviden atau bunga yang bermanfaat bagi pendapatan daerah.

Naskah akademik ini tentu tidak luput dari kekurangan, untuk itu kritik dan masukan yang konstruktif sangat kami harapkan dari seluruh pemangku kepentingan dalam rangka penyempurnaan. Kami berharap Naskah Akademik dan Lampiran Raperda ini dapat memberikan gambaran terkait Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes Selanjutnya, kami merekomendasikan Rancangan Peraturan Daerah ini dapat menjadi salah satu prioritas dalam Propemperda dan segera dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten Brebes.

Brebes, 2024
Pemerintah Kabupaten Brebes

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

KATA PENGANTAR

BAB I PENDAHULUAN 1

1.1. Latar Belakang 1

1.2. Identifikasi Masalah 4

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik 4

1.4. Metode Penyusunan Naskah Akademik 5

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS..... 7

2.1. Kajian Teoretis 7

2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma..... 34

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, serta
Permasalahan yang dihadapi masyarakat 39

2.4. Kajian terhadap Implikasi penerapan sistem baru dan dampaknya
Terhadap aspek beban keuangan daerah 46

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT 64

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS..... 75

4.1. Landasan Filosofis 75

4.2. Landasan Sosiologis 76

4.3. Landasan Yuridis 77

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH 79

BAB VI PENUTUP	82
6.1. Simpulan	82
6.2. Saran	83

DAFTAR PUSTAKA

**LAMPIRAN (RANCANGAN PERATURAN DAERAH PENYERTAAN MODAL
PEMERINTAH KABUPATEN BREBES PADA PERUSAHAAN UMUM DAERAH
PERCETAKAN PUSPA GRAFIKA KABUPATEN BREBES)**

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak diberlakukannya desentralisasi atau otonomi daerah, kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih besar jika dibandingkan dengan pada era sentralisasi. Pemerintah daerah dapat mengoptimalkan segala potensi yang ada di daerah yang dapat dimaksimalkan untuk mendorong pembangunan daerah yang lebih maju. Otonomi daerah tidak hanya memberikan kewenangan secara politik saja, tetapi juga memberikan kewenangan ekonomi sehingga daerah juga dapat mandiri secara ekonomi dan tidak terlalu bergantung pada dukungan finansial pemerintah pusat. Salah satu kewenangan ekonomi yang memiliki dampak besar dan bisa dioptimalkan daerah adalah memacu atau meningkatkan pendapatan daerah. Sumber pendapatan daerah yang dapat dimaksimalkan dengan semua potensi daerah oleh pemerintah daerah adalah pendapatan asli daerah (PAD). Dalam struktur PAD mencakup pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Berbagai upaya dalam memaksimalkan PAD tidak hanya dilakukan dengan meningkatkan realisasi penerimaan pajak dan retribusi daerah saja. Dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah disebutkan pada pasal 304 ayat 1 bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Kemudian menurut pasal 305 ayat 2, salah satu pengeluaran pembiayaan yang bersumber dari APBD adalah penyertaan modal. Kegiatan penyertaan modal dapat dilakukan apabila APBD diperkirakan mengalami surplus. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 mengenai Investasi Pemerintah, disebutkan bahwa Pemerintah dapat melakukan berbagai macam investasi. Salah satu jenis investasi tersebut yaitu investasi langsung dengan melakukan penyertaan modal. Dalam kaitannya dengan penyertaan modal, Pemerintah Kabupaten dapat melakukan Kerjasama Investasi dengan BUMD dalam bentuk

Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes.

Sesuai dengan Undang Undang No 23 tahun 2014 pasal 331 , tujuan pendirian BUMD yaitu (a) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, (b) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat, (c) memperoleh laba dan/atau keuntungan. Pada pasal 332 disebutkan sumber modal BUMD, salah satunya adalah penyertaan modal daerah. Maka jika BUMD dapat memperoleh keuntungan, maka dapat mendorong peningkatan pendapatan daerah bagi daerah yang menyetorkan penyertaan modal kepada BUMD tersebut. Sesuai dengan pasal 333, penyertaan modal ditetapkan melalui Peraturan Daerah atau PERDA, kemudian penyertaan modal tidak hanya berupa uang yang bersumber dari APBD, tetapi juga dapat berbentuk barang milik daerah. Karena penyertaan modal adalah salah satu bentuk investasi, maka perlu dilakukan analisis kelayakan investasi, analisis risiko investasi dan analisis portofolio.

Terdapat beberapa hal atau kondisi yang memperkuat bahwa Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes dapat memberikan kebermanfaatan dan keuntungan bagi Kabupaten Brebes. Jika dilihat dari sisi kepemilikan, Perumda Percetakan Puspa Grafika. Dengan kondisi tersebut, maka keuntungan atau profit dapat digunakan untuk berkontribusi membangun perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat. Perumda Percetakan Puspa Grafika merupakan salah satu BUMD terbesar di Kabupaten Brebes, maka fungsi dari didirikannya BUMD adalah (a) sebagai pendorong penggerak perekonomian daerah, (b) berkontribusi dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), dan (c) sebagai motor percepatan peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Menurut Budhi sulistyowati (2015), Otonomi daerah memberikan peranan yang besar bagi BUMD dalam menopang pendapatan asli daerah (PAD). Dengan adanya

penyertaan modal terhadap Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika maka diharapkan dapat meningkatkan PAD Kabupaten Brebes.

Kegiatan penyertaan modal Pemerintah Daerah pada BUMD dalam bentuk uang yang bersumber dari APBD, maka memiliki implikasi bahwa daerah akan mendapatkan hak kepemilikan atas penyertaan modal tersebut. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang pada awalnya merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada BUMD tersebut. Oleh karena itu, maka BUMD harus melakukan penyetoran deviden kepada daerah yang bersumber dari bagian laba BUMD. Setoran deviden tersebut dapat memberikan sumbangan positif bagi pendapatan daerah.

Terdapat beberapa manfaat penyertaan modal baik bagi BUMD maupun Daerah. Bagi BUMD, penyertaan modal dapat memperkuat struktur permodalan sehingga dapat digunakan untuk memperluas usaha bisnisnya (*business expansion*) dan dapat terjadi peningkatan aset perusahaan daerah tersebut. Penambahan modal juga dapat bermanfaat bagi Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika, terutama ketika menghadapi periode krisis dan meminimalisasi risiko jika terjadi lambatnya pertumbuhan kredit maupun meningkatnya pertumbuhan kredit macet (*Non-Performing Loans*). Kemudian bagi daerah, maka dapat bermanfaat secara langsung dalam peningkatan pendapatan daerah, sedangkan secara tidak langsung dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, investasi daerah, kesejahteraan masyarakat dan mengurangi angka pengangguran.

Dalam memenuhi berbagai kondisi-kondisi yang telah disebutkan diatas, maka salah satu upaya yang sangat perlu dan mendesak adalah perlu segera menyusun sebuah rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika dalam upaya meningkatkan perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Brebes.

1.2. Identifikasi Masalah

Naskah Akademik ini merupakan rujukan dan sebagai dasar rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes. Berikut merupakan beberapa identifikasi permasalahan, yaitu:

- a. Permasalahan apa yang dihadapi terkait dengan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes?
- b. Apa urgensi diterbitkannya Peraturan Daerah mengenai Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes?
- c. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah mengenai Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes?
- d. Apa sasaran yang hendak diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan terkait dengan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Naskah Akademik ini bertujuan untuk:

- a. merumuskan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam rangka upaya melakukan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes;
- b. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai dasar pertimbangan pengaturan tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes;

- c. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis mengenai Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes;
- d. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes.

Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes adalah sebagai acuan bagi DPRD dan Bupati dalam menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes.

1.4. Metode Penulisan

Metode penyusunan Naskah Akademik berlandaskan pada metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif adalah metode dengan melakukan kajian analisis hukum terhadap data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya (studi kepustakaan). Metode yuridis normatif juga dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat dengan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

Data yang akan dianalisis berupa data sekunder dari studi kepustakaan dan dari hasil masukan/tanggapan dari beberapa Organisasi Perangkat Daerah terkait melalui kegiatan-kegiatan diskusi mengenai kegiatan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes. Metode yuridis empiris merupakan penelitian yang diawali

penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan pengamatan lapangan yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan Perundang-undangan yang diteliti. Faktor non-hukum, seperti kelayakan investasi maupun analisis risiko dan portofolio investasi.

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes ini adalah metode yuridis empiris atau sosiolegal. Penulisan naskah akademik ini disusun dengan menggunakan metode analisis data deskriptif-analitis. Data dan informasi diperoleh dari literatur, peraturan perundang-undangan, hasil kajian, survei lapangan dan penelitian, dideskripsikan secara terstruktur dan sistematis.

Analisa yang akan dilakukan membuat dan mendeskripsikan terkait dengan data informasi yang disajikan serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkat yang sama maupun peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Metode pengumpulan data dilakukan dengan menelaah semua literatur atau bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan pokok permasalahan serta dokumentasi yang berkaitan dengan penyertaan modal. Kajian secara mendalam dan komprehensif terhadap peraturan perundangan, dalam penyertaan modal dan dokumen-dokumen lain sejauh masih dalam lingkup studi, akan dilakukan secara sistematis. Dengan melakukan kajian pustaka, penelusuran informasi di internet, dan melakukan *review* artikel dari jurnal.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Investasi dan Penyertaan Modal

Menurut Samuelson dan Nordhaus, investasi (penanaman modal) adalah pembelian barang-barang modal yang meliputi penambahan stok modal atau barang modal di suatu negara, seperti bangunan, peralatan produksi dan barang-barang inventori dalam waktu satu tahun (Samoelson & Nordhaus, 1995). Investasi merupakan tambahan stok barang modal tahan lama yang akan memperbesar peluang produksi di masa datang. Menurut Dornbusch dan Fuscher, investasi dalam arti sempit berarti penambahan persediaan fisik modal atau investasi riil sedangkan dalam arti yang diperluas, investasi tidak hanya berupa investasi fisik saja namun mencakup investasi sumber daya manusia (Dornbusch & Fischer, 1984:228-230).

Investasi juga dapat diartikan sebagai penyaluran sumber dana yang ada sekarang dengan mengharapkan keuntungan di masa yang akan datang. Investasi ditujukan untuk memperoleh penghasilan selama pada jangka waktu tertentu, menambah nilai modal yang ditempatkan serta menjaga aset terhadap perkembangan harga-harga (inflasi). Investasi dapat pula diartikan sebagai pengeluaran atau belanja sektor usaha untuk menambah stok modal dalam periode tertentu. Bank Indonesia dan Badan Pusat Statistik mengartikan investasi sebagai suatu kegiatan penanaman modal pada berbagai

kegiatan ekonomi dengan harapan untuk memperoleh keuntungan (*benefit*) pada masa-masa yang akan datang (Lipsey, 1995).

Investasi merupakan unsur Produk Domestik (regional) Bruto yang sering berubah. Terdapat tiga jenis pengeluaran investasi, yaitu investasi tetap bisnis, investasi tetap residensial, dan investasi persediaan. Investasi tetap bisnis adalah pembelian pabrik dan peralatan baru oleh perusahaan, investasi residensial adalah pembelian rumah baru oleh rumah tangga dan tuan tanah dan investasi persediaan adalah peningkatan dalam persediaan barang Perusahaan. (Investasi dapat pula dibedakan atas investasi finansial dan investasi non-finansial. Investasi finansial merujuk pada investasi dalam bentuk pemilikan instrumen finansial seperti penyertaan, pemilikan saham, obligasi, dan sejenisnya. Investasi non-finansial merujuk pada bentuk investasi fisik (kapital dan barang modal), termasuk pula *inventory* (persediaan) (Mankiw, 2003).

Pada definisi lain, investasi menurut Sukirno adalah pengeluaran atau pembelanjaan penanam-penanam modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa – jasa yang tersedia dalam perekonomian (Sukirno, 2000). Dengan kata lain, investasi berarti kegiatan perbelanjaan untuk meningkatkan kapasitas memproduksi suatu perekonomian. Penambahan barang modal ini akan berdampak pada makin banyaknya barang dan jasa di masa yang diproduksi akan datang. Penanaman modal tersebut juga dapat dilakukan untuk menggantikan barang-barang modal yang lama yang telah didepresiasi. *European Parliament* menyatakan peran pokok dari investasi adalah menambah stok modal dari aset-aset

produktif yang dipegang. Motivasi utamanya adalah untuk menggantikan stok modal yang telah ada dan menciptakan stok modal tambahan yang mengandung teknologi baru.

Dalam laporan ini yang dimaksud dengan investasi mengacu pada penanaman modal awal (baru) maupun tambahan modal untuk meningkatkan kapasitas ekonomi yang telah dihasilkan dari modal awal. Dengan demikian investasi merupakan realisasi investasi perseorangan atau perusahaan yang digunakan untuk pengadaan barang dan mesin baru maupun pengadaan barang/jasa yang dapat menghasilkan manfaat di masa yang akan datang, yang dilakukan melalui penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing di wilayah Brebes.

Terkait secara khusus sektor swasta, investasi sektor swasta lebih digerakkan oleh peningkatan Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN) serta Penanaman Modal Asing (PMA), terutama PMA langsung atau *Foreign Direct Investment* (FDI). Pemberian izin untuk investasi swasta (PMDN dan PMA) di Indonesia ini ditangani oleh BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) atau oleh menteri teknis

Penanaman Modal Asing (PMA) yang sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal adalah “Perseorangan warga negara negara asing, badan usaha asing, dan/atau pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia”. Sementara, istilah PMDN sebagaimana termuat dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal menjelaskan bahwa PMDN adalah “Perseorangan warga negara Indonesia, badan usaha Indonesia, negara Republik Indonesia, atau daerah yang melakukan

penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia”. PMDN mencakup kriteria sebagai berikut (Bank Indonesia, 1995:103):

- a. Bagian dari kekayaan masyarakat Indonesia;
- b. Dimiliki oleh negara ataupun swasta nasional dan swasta asing yang berdomisili di Indonesia;
- c. Guna menjalankan sesuatu usaha; dan
- d. Modal tersebut tidak termasuk dalam pengertian pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007.

Menurut aturan perundangan tersebut, perusahaan yang dapat menggunakan modal dalam negeri dapat dibedakan antara perusahaan nasional dan perusahaan asing. Perusahaan nasional dapat dimiliki seluruhnya oleh negara dan atau swasta nasional ataupun sebagai usaha gabungan antara negara dan atau swasta nasional dengan swasta asing di mana sekurang-kurangnya 51% modal dimiliki oleh negara atau swasta nasional. Pada prinsipnya semua bidang usaha terbuka untuk swasta/PMDN kecuali bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak dan strategis.

Untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan pelayanan kepada masyarakat, perlu diciptakan suatu iklim usaha dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, dengan upaya-upaya dan usaha untuk menambah dan mengembangkan sumber pendapatan asli daerah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan memupuk sumber pendapatan daerah adalah dengan

melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (Muslikah, 2015).

Berdasarkan Pasal 304 ayat (1) UU 23/2014 dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD, dan penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah (Maizal, 2014). Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah. Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat berasal dari APBD dengan syarat APBD diperkirakan surplus, dan barang milik daerah. Konsekuensi dari penyertaan modal Pemerintah Daerah yang dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha BUMD dengan mendapatkan hak kepemilikan, sehingga terjadi pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada BUMD. Pelaksanaan penyertaan modal oleh pemerintah daerah harus memperhatikan

peraturan perundang-undangan yang ada sehingga penyertaan modal dapat memenuhi asas-asas fungsional, kepastian hukum, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

2. Landasan Pembentukan BUMD

Secara historis landasan pembentukan Badan Usaha Milik Negara adalah lembaga usaha yang dimiliki negara, sebagaimana dijelaskan pada UU Nomor 17/2003 tentang BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Ketentuan tentang Perusahaan Daerah telah diatur dalam UU yang mengatur tentang Pemerintah daerah. Dalam UU Nomor 5/1974 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 59 menyebutkan bahwa Pemda dapat mengadakan suatu perusahaan Daerah yang penyelenggaraan dan pembinaannya dilakukan berdasarkan pada ekonomi perusahaan, yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pada tahun 1999, UU Otonomi Daerah diganti dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah, yang pada pasal 84 disebutkan bahwa Daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan peraturan perundangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah (Muryanto, 2014).

Selanjutnya dalam Undang-undang terbaru tentang Otonomi Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah bahkan tidak menyebutkan secara spesifik keberadaan Perusahaan Daerah, selain Pasal 173 yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat menanamkan modalnya pada badan usaha milik daerah. Secara detail dikatakan bahwa:

1. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta.
2. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, data/atau dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Daerah.

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

Selanjutnya dalam Pasal 177 UU Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal merupakan salah satu bentuk pemindah-tanganan barang daerah sebagai tindak lanjut atas penghapusan barang milik daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Penyertaan modal pemerintah 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 daerah. Penyertaan modal dapat dilakukan dengan pertimbangan:

1. Untuk penyertaan modal pemerintah dalam mendirikan dan atau mengembangkan BUMD
2. Untuk mengoptimisasi pemanfaatan barang milik/kekayaan Daerah.

Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 5587) mengatur tentang BUMD dari pasal 331 sampai dengan pasal 343.

Dalam pasal 331 disebutkan Daerah dapat mendirikan BUMD dan pendirian ditetapkan dengan Perda. BUMD terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan perseroan Daerah. Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik;
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan;
- d. Pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan daerah dan;
- e. Kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.

Selanjutnya penyertaan modal pada BUMD diatur dalam pasal 332 ayat (1) disebutkan sumber modal BUMD terdiri atas :

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

Pada pasal 333 ayat (1) penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Perda, ayat (2) penyertaan modal dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal

BUMD, dan ayat (3) penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah ayat (4) barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal ayat (5) nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perusahaan daerah atau BUMD mempunyai sejumlah perbedaan mendasar dibandingkan dengan perseroan terbatas pada umumnya. Pertama, dari sisi organisasi dan manajemen. Dasar hukum yang berkenaan dengan organisasi dan manajemen dari perusahaan daerah sebelum tahun 1999 adalah UU No. 5/1962 tentang Perusahaan Daerah dan UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Sementara, PT mempunyai dasar hukum UU No. 1/1995 tentang perseroan Terbatas. Perubahan organisasi dan manajemen di perusahaan daerah didasarkan pada keputusan Pemerintah Daerah, bahkan ada pula yang merujuk pada peraturan produk Departemen Dalam Negeri, sementara di perseroan terbatas ditentukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atau Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB). Pengangkatan kepengurusan dari perusahaan daerah ditentukan oleh Pemda, sementara di perseroan terbatas ditentukan oleh RUPS. Hal yang sama berkenaan dengan pihak ketiga, perusahaan daerah ditentukan oleh birokrasi pemerintahan di daerah, sementara di perseroan terbatas ditentukan oleh RUPS. Kedua, berkenaan dengan sumber daya manusia. Pengelolaan SDM di perusahaan daerah, yaitu rekrutmen SDM, sistem penggajian, pensiun dan penghargaan direksi, dan pensiun pegawai diatur oleh pemerintah daerah.

Sementara untuk sistem penggajian, pensiun dan penghargaan direksi, dan pensiun pegawai diatur oleh pemerintah daerah dan dalam tingkat tertentu, aturan dari Depdagri. Berbeda dengan PT; rekrutmen, sistem penggajian dan pensiun pegawai diatur oleh manajemen, sementara pensiun dan penghargaan direksi diatur oleh RUPS. Ketiga, permodalan. Pada perusahaan daerah, modal dan perubahan-perubahannya ditentukan oleh Pemda. Pada PT, modal dan perubahan-perubahannya diatur melalui RUPS. Perusahaan daerah tidak dapat *go public*, sementara PT dapat *go public*. Gambaran perbedaan antara PD dan PT adalah bahwa ada sebagian BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas dan ada sebagian BUMD yang bukan PT. Beberapa alasan daerah memiliki BUMD adalah:

- a. Alasan ekonomis, yang biasanya dijadikan acuan pertama mendirikan BUMD, adalah mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat atau *public services*, dan mencari keuntungan atau *profit motive*.
- b. Alasan strategis mendirikan BUMD adalah mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, namun masyarakat atau swasta tidak mampu atau belum mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, risiko usaha yang sangat besar, maupun karena eksternalitasnya sangat besar dan luas.
- c. Alasan politis adalah mempertahankan potensi ekonomi yang mempunyai daya dukung politis bagi Pemerintah Daerah. Alasan politis ini biasanya jarang dikemukakan, terlebih secara formal.

- d. Alasan *budget* adalah alasan bahwa Pemda perlu mempunyai sumber pendapatan lain di luar pajak dan alokasi dana dari Pemerintah Pusat untuk mendukung anggaran belanja dan pembangunan daerah.

3. Tata Kelola Keuangan Penyertaan Modal

Dalam rangka mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pengelolaan daerah perlu diterapkan kaidah-kaidah yang baik (*best practice*) antara lain akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, profesionalisme, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah, serta pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Sedangkan asas-asas umum dalam pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah ini antara lain asas kesatuan yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran, asas universalitas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran, asas tahunan yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu, asas spesialisitas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukkan, juga memuat asas-asas lain yang mendorong profesionalitas dan menjamin keterbukaan serta akuntabilitas dalam APBD.

BUMD sebagai sumber pendapatan daerah secara legal formal diakui dalam peraturan perundang-undangan, sehingga muncul rekening “Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah (BUMD)”. Namun, hal ini juga bermakna bahwa jika BUMD tidak memperoleh laba, maka Pemda juga tidak akan memperoleh PAD

dari BUMD tersebut. Dengan demikian, besaran PAD yang diperoleh Pemda dari BUMD tergantung pada besaran laba yang diperoleh BUMD. Dalam Permendagri Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2010 disebutkan bahwa BUMD tidak boleh dibebani target PAD apabila BUMD masih merugi atau “berada” dalam upaya mendukung program Pemerintah berupa penyediaan air bersih (khusus bagi PDAM). Dalam hal penyertaan modal yang dilakukan Pemerintah Daerah pada Badan Umum Milik Daerah (BUMD) perlu dilihat modal awal yang dibutuhkan oleh BUMD tersebut. Adapun aturan-aturannya terdapat di dalam Bank for International Settlement sebagai lembaga yang dipayungi oleh Bank Dunia. Selanjutnya dapat dilihat kebijakan dari Bank Indonesia sebagai bank sentral Indonesia. Kebijakan Bank Indonesia tersebut dikeluarkan melalui Peraturan Bank Indonesia yang berlaku pada BankBank di Indonesia. Antara peraturan Bank Indonesia dengan Bank for International Settlement adalah tidak boleh bertentangan satu sama lain (Izak, 2015:40).

Bupati/Walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah memegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sebagai pemegang kewenangan kebhendahaan yang pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) dan Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah sebagai pemegang kewenangan administratif yang

pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan di bawah koordinasi Sekretaris Daerah. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggungjawab, terlaksananya mekanisme check and balance serta mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

APBD sebagai rencana kerja penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun melalui serangkaian tahapan kegiatan yang erat satu dengan lainnya. Rangkaian tahapan kegiatan tersebut lazim disebut siklus APBD yang meliputi penyusunan APBD/perubahan APBD, pelaksanaan APBD/perubahan APBD dan pelaksanaan APBD/perubahan APBD.

Pada perencanaan dan penganggaran menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja yang mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintahan berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, diperlukan landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur tentang prosedur dan teknis penganggaran yang harus tertib dan taat asas. Selain itu penyusunan APBD harus patuh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain :

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;

2. Penganggaran pengeluaran harus didukung adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia anggarannya;
3. Semua penerimaan dan pengeluaran dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus masuk dalam APBD dan dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah.

Kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dengan penganggaran (*budget*) yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus sinkron sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan program dan kegiatan yang dilakukan pemerintah pusat. Berkaitan dengan pemisahan kekayaan pemerintah daerah sebagai penyerta modal dalam perusahaan daerah juga harus tersampaikan dalam perencanaan anggaran yang dibahas dan harus mendapat persetujuan dari DPRD.

Berkaitan dengan pelaksanaan dan penatausahaan Keuangan Daerah beberapa aspek yang perlu diatur adalah memberikan peran dan tanggungjawab yang lebih besar kepada para pejabat pelaksana anggaran, sistem pengawasan pengeluaran dan sistem pembayaran, manajemen kas dan perencanaan keuangan, pengelolaan piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan barang milik daerah, larangan penyitaan dan barang milik daerah dan/atau dikuasai negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBD, akuntansi dan pelaporan. Berkaitan dengan pemisahan antara pemegang kewenangan administratif (*ordonateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*) diharapkan dapat menyederhanakan proses pembayaran, serta check and balance mungkin dapat terbangun melalui :

1. Ketaatan terhadap ketentuan hukum;

2. Pengamanan dini melalui pemeriksaan dan persetujuan sesuai ketentuan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan spesifikasi teknis;
4. Menghindari pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan dan memberikan keyakinan bahwa keuangan daerah dikelola dengan benar.

Dalam hal pertanggungjawaban keuangan daerah Kepala OPD selaku pengguna anggaran menyusun pertanggungjawaban pelaksanaan APBD di lingkungan OPD yang dipimpinnya berupa laporan keuangan yang meliputi, realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan serta dilampiri laporan keuangan badan layanan umum OPD masing-masing. Laporan keuangan disusun dengan prinsip-prinsip tepat waktu dan standar akuntansi pemerintahan.

Pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan keuangan daerah, ada 2 (dua) jenis yaitu: pemeriksaan intern yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah dan pemeriksaan ekstern yang dilakukan oleh BPK. Oleh karena itu dengan spirit sinkronisasi dan sinegritas terhadap berbagai peraturan perundang-undangan maka pengelolaan keuangan daerah lebih menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, landasan umum dalam penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

4. Eksistensi *Civil Society* dan Partisipasi Publik

Masyarakat Sipil atau biasa dikenal luas dengan sebutan *civil society* menurut Anwar Ibrahim adalah sebuah sistem sosial yang tumbuh berdasarkan dari prinsip moral dengan adanya jaminan bahwa ada terdapat keseimbangan antara kebebasan individu

dengan kestabilan masyarakat. Dawam Raharjo mengembangkan civil society dari pemikiran civil society Tocqueville, Hannah Arendt, dan Juergen Habermas. Menurutnya ada salah satu unsur yang menjadikan civil society menjadi lebih lengkap, yaitu ruang publik yang bebas (free public sphere), dengan adanya ruang publik yang bebas masyarakat sipil dapat menaspirasikan haknya dalam kepentingan bersama, seperti berserikat, menyampaikan pendapat, dan lainnya di luar kepentingan negara (Ubaedillah.2016:221).

Sebuah masyarakat dapat dikatakan civil society jika di dalamnya terdapat unsur-unsur pokok, beberapa unsur yang ada di dalamnya antara lain wilayah publik yang bebas (free public sphere), demokrasi, toleransi, kemajemukan (pluralism), dan keadilan sosial (social justice) (Ubaedillah.2016:225):

1. Wilayah Publik yang Bebas

Ruang publik yang bebas menjadi prasyarat untuk terbentuknya sebuah civil society, menurut Hanna Arendt dan Jurgen Habermas, ruang publik adalah tempat di mana masyarakat dapat akses untuk berpartisipasi di dalam agenda publik. Pada ruang publik yang bebas masyarakat memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi di dalam urusan-urusan sosial dan politik, dan masyarakat juga melakukan hal-hal di atas tanpa harus takut terganggu oleh kekuatan-kekuatan dari luar civil society tersebut.

1. Demokrasi

Demokrasi menjadi prasyarat mutlak untuk mejudkan terbentuknya civil society, karena demokrasi sendiri adalah sebuah sistem yang

kekuasaannya bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Demokrasi juga menjamin kebebasan sipil untuk berpartisipasi dalam hal sosial dan politik.

2. Toleransi

Civil society mengedepankan toleransi agar setiap individu dapat menerima setiap perbedaan. Menurut Nurcholish Madjid, toleransi adalah ajaran moral yang berasal dari agama yang penting untuk dilaksanakan, menurutnya juga bahwa toleransi dapat sebagai tata cara pergaulan dalam menghadapi perbedaan-perbedaan yang ada.

3. Kemajemukan

Prasyarat lain dari terbentuknya civil society adalah dengan adanya kemajemukan atau pluralisme pluralisme seharusnya tidak boleh sebatas hanya mengakui dan menerima perbedaan yang ada, semestinya pluralisme dipandang dengan pandangan yang cukup bijak, selain menerima dan mengakui, harus adanya sikap tulus dalam menyikapi perbedaan yang ada.

4. Keadilan Sosial

Keadilan sosial menjadi unsur penting dalam civil society karena dengan adanya keadilan sosial membuat adanya keseimbangan yang proposional untuk masyarakat di dalam aspek kehidupan, seperti ekonomi, politik, pengetahuan, dan kesempatan. Keadilan sosial juga membuat monopoli kepentingan suatu kelompok hilang

Negara demokrasi adalah negara yang memungkinkan partisipasi rakyat berlangsung secara penuh dalam urusan-urusan negara. Demokrasi adalah pemerintahan oleh semua orang, kebalikan dari konsep pemerintahan satu orang (*autocracy*). Kedua konsep pemerintahan tersebut pada zaman Yunani Kuno dianggap sama-sama buruk. Yang diidealkan adalah *plutocracy*, yakni konsep pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang. Tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut terlibat, namun hanya sebatas orang-orang kaya sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali. (Jimly Asshiddiqie, 2005:140).

Demokrasi juga mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif. *Civil Society* yang kuat akan mendorong state untuk memperkuat dirinya agar terjadi *balance of power*, sehingga terjadi keseimbangan kekuasaan yang bermuara pada terjadinya *check and balances* dalam proses penyelenggaraan negara.

Partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Di negara-negara demokrasi,

partisipasi warga dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Partisipasi publik dalam proses kebijakan tidak hanya merupakan cermin demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah. Permasalahan yang datang silih berganti dan tidak sedikit yang rumit telah membuat pemerintah tidak cukup sensitif atau memiliki waktu menentukan prioritas kebijakan. Oleh sebab itu keterlibatan masyarakat (*civil society*) dalam proses kebijakan membantu pemerintah mengatasi persoalan dalam penentuan prioritas kebijakan. Selain itu, karena masyarakat terlibat dalam proses kebijakan, dengan antusias masyarakat memberikan dukungan terhadap kebijakan. Bahkan masyarakat berharap agar implementasi kebijakan berhasil baik.

Adanya turun tangan dari masyarakat di dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting sebagai cermin asas demokrasi di suatu negara.⁵ Hal ini menjadi sangat tepat ketika ikut campur dari masyarakat yang kemudian menjadi salah satu prinsip yang harus dijalankan oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik), prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan *good governance* yang dilakukan melalui pelayanan publik dan sesuai dengan apa yang telah disampaikan oleh masyarakat dianggap sangat sejalan dengan pandangan di dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (*customer*) melainkan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk sejahtera di negara tersebut. (Putri, 2022:839)

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud sampai kapanpun. Selain itu seiring dengan komitmen negara yang hendak melaksanakan sistem politik yang lebih demokratis, maka sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk lebih membuka diri dengan menyadari posisi perannya sebagai penyelenggara negara yang bersih untuk penguatan masyarakat sipil (*civil society*) dengan menegakkan prinsip-prinsip good governance. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dikutip dari United Nations Development Programme (UNDP) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan good governance, yaitu: (Widodo, 2001:25)

1. Partisipasi (Participation)

Setiap warga Negara mempunyai hak untuk bersuara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui perantara institusi yang memiliki wewenang yang dapat mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. Penegakan hukum (Rule Of Law)

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3. Transparansi (Transparency)

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan atas semua informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat diawasi.

4. Tanggap (Responsiveness)

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “stakeholders”.

5. Konsensus (Consensus Orientation)

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur- prosedur.

6. Kesetaraan dan keadilan (Equity)

Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. Efektifitas dan efisiensi

Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang diatur dan disepakati bersama dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.

8. Akuntabilitas

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga “stakeholders”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan

yang dibuat, apakah keputusan tersebut dibuat untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. Visi Strategi (Strategic Vision)

Para pemimpin dan publik harus mempunyai pandangan bahwa good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan memiliki tujuan yang sama dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Idealisasi partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan publik tersebut, juga perlu didukung oleh budaya politik yang berkembang di lingkungan masyarakat itu sendiri. Menurut Rusadi Kantaprawira, Budaya politik tidak lain adalah pola tingkah laku individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang dihayati oleh para anggota suatu sistem politik yang inheren (melekat) pada setiap masyarakat yang terdiri dari sejumlah individu yang hidup, baik dalam sistem politik tradisional, transisional, maupun modern. (Kantaprawira, 1988:25).

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan termasuk Perda. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang baik (good governance). Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah haruslah diatur secara lebih jelas.

5. Kebijakan Publik Sebagai Antara Proses Politik dan Proses Pembentukan Kaidah Hukum

Kebijakan publik adalah sebuah kompleksitas tarik-menarik pengaruh dan berbagai pihak yang begitu beragam, mulai kondisi politik internasional sampai pada elemen politik original domestik. Hakikat proses kebijakan adalah sebuah proses politik, sehingga segala kompleksitas persoalan yang muncul di tingkat politik juga ditemui pada tingkat kebijakan public (Taufik, 2022:3). Kebijakan publik pada hakikatnya adalah hasil dari proses politik yang dilakukan oleh pemegang otoritas pengambil keputusan. Sebagai sebuah proses politik tentunya kebijakan publik bersumber dari tuntutan (*demand*) maupun dukungan (*support*) dari *stakeholder* (pemangku kepentingan) kekuatan politik dan sosial di dalam masyarakat.

Kebijakan publik merupakan sebuah ruang yang sarat dengan kepentingan. Oleh sebab itulah kebijakan publik merupakan sebuah proses politik yang tidak berada dalam sebuah ruang kosong. Sebagai sebuah proses politik, maka kepentingan-kepentingan politik selalu akan mewarnai bagaimana kebijakan publik itu lahir serta bagaimana pengaruh budaya politik itu mewarnai proses “kelahiran” keputusan publik terjadi.

Thomas R. Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Di samping itu sesuatu yang tidak

dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah (Taufik, 2022:3).

Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami: (Tahir, 2018: 15)

1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogianya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn (Dun, 2003:22), mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Itulah sebabnya Utomo (Utomo, 2006:76), mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang maupun kebijakan akan selalu terkait atau

dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan power elit pada suatu waktu.

Senada dengan hal tersebut Nugroho (Nugroho, 2003: 7) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Dari pengertian tersebut kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Di sisi lain kebijakan public yang dikeluarkan oleh pemegang otoritas tersebut harus mengandung asas partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Berkaitan dengan hal tersebut upaya-upaya dari berbagai komponen masyarakat berpartisipasi dalam setiap proses penyusunan kebijakan publik, termasuk melakukan advokasi, harus terus digalang dan dilakukan, agar setiap kebijakan publik tersebut mengandung asas-asas *good governance*.

Terjadinya pergeseran paradigma dalam ketatanegaraan dan kebijakan publik dari government (pemerintahan) ke governance (tatakelola), kebijakan sosial dipandang bukan lagi sebagai dominasi pemerintah. Makna publik juga bergeser dari 'penguasa orang banyak' yang diidentikkan dengan pemerintah, ke 'bagi kepentingan orang banyak' yang identik dengan istilah stakeholder atau pemangku kepentingan. Para analis kebijakan dan kelompok pemikir yang independent kemudian muncul sebagai profesi baru yang banyak berperan mengkritisi beroperasinya kebijakan sosial dan kemudian mengajukan saran-saran perbaikannya demi terwujudnya good governance sejalan dengan menguatnya semangat demokratisasi, civil society dan transparansi. Ide Kebijakan Publik mengandung anggapan bahwa ada suatu tuan atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan Bersama (Meutia, 2017: 11).

Salah satu partisipasi masyarakat yang dimaksud adalah dengan melakukan advokasi terhadap kebijakan publik. Karena advokasi merupakan cara ampuh untuk mempengaruhi pendapat publik atau orang lain, dan diharapkan juga dapat mengubah perilaku pemegang otoritas kebijakan yang tidak menguntungkan masyarakat. Dalam konteks kebijakan publik, maka advokasi dapat dimaknai sebagai upaya untuk memberikan pengaruh yang signifikan (paling tidak memberikan pressure) dalam pengambilan keputusan politik yang berkaitan dengan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemegang otoritas pengambil Keputusan.

Kebijakan publik sebagai sebuah proses dan keputusan politik menjelma menjadi sebuah proses dan penyusunan kaidah hukum yang nampak dari berbagai produk Peraturan Perundang-undangan. Oleh sebab itu agar kebijakan publik yang nampak dari berbagai Peraturan Perundang-undangan dapat direspon oleh masyarakat dengan baik, maka partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan publik itu harus diberi tempat yang cukup memadai.

Oleh karena kebijakan publik itu menjelma dalam berbagai bentuk Peraturan Perundang-undangan (baik di tingkat pusat maupun daerah), maka membahas tentang strategi dan teknik advokasi kebijakan publik mau tidak mau akan bersinggungan dengan proses legislasi yang dilakukan oleh badan atau pejabat yang diberi wewenang untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut. Agar kebijakan publik berlaku efektif dan mengandung kepastian, maka harus dituangkan dalam suatu kaidah hukum. Hal ini mengingat dengan kaidah hukum itulah, maka kebijakan publik akan memiliki daya pemaksa dalam pemberlakuan serta bersifat mengikat umum. Dengan demikian bila ditinjau dari aspek normatif yuridis, maka kebijakan publik pada umumnya akan tercermin di dalam berbagai macam jenis Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn tidak lain adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dengan demikian telah jelas bahwa Peraturan Daerah adalah sebagai unsur dari hirarki peraturan dan berlaku untuk masyarakat di masing-masing daerah.⁴⁵ Peraturan Perundang-undangan Nasional, walaupun mempunyai kedudukan yang lebih rendah dan merupakan Produk Hukum Daerah.⁴⁶ Namun Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan rangkaian dari peraturan pusat yang tidak dapat dipisahkan dan tidak dapat bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya hingga UUD 1945. (Putri, 2022:846)

B. Praktik Empiris

1. Asas-Asas Yang Digunakan Dalam Penyusunan Raperda

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Untuk mewujudkan negara hukum diperlukan tatanan yang tertib, tertib Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan

yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan maupun pemberlakuannya.

Berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundangundangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundangundangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundangundangan.;
- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-

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

- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- g. keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan kepada hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, termasuk dalam sistem pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Pemerintah Daerah adalah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara

Kesatuan Republik Indonesia memiliki tanggungjawab yang besar dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Sistem pengelolaan keuangan daerah perlu memperhatikan fungsi stabilisasi yang mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan daerah perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan amanat Pasal 23 C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara telah menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil
2. Profesionalitas
3. Proporsionalitas
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas-asas perundang-undangan yang menentukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan apakah produknya berupa perda itu sejatinya telah mempunyai kualitas yang baik, karena asas-asas tersebut dijadikan sebagai pijakan terbentuknya norma-norma hukum dalam materi muatan peraturan daerah. Perancang peraturan daerah yang sudah mengerti, memahami dan mampu menerapkan asas-asas tersebut ketika merancang peraturan perundang-undangan (perda), sehingga perda sebagai produk legislasi daerah seharusnya sudah mempunyai kualitas yang baik (berkarakter akomodatif). Selain menerapkan prinsip-prinsip/asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, perancang peraturan daerah telah menggunakan wewenangnya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dan Asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga semua produk hukum pemerintah daerah berupa peraturan daerah akan senantiasa bersesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan kepentingan umum dan konsisi khusus daerah. Sehingga peraturan daerah dapat dikatakan berlaku dan efektif secara filosofis, sosiologis dan yuridis.

2. Implementasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pergeseran format politik dari otoritarianisme ke arah demokrasi telah mengubah proses pembentukan kebijakan politik. Bila di era otoritarianisme didominasi pemerintah, maka dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh elemen-elemen di luar pemerintah, utamanya dari kelompok kepentingan di tengah masyarakat, selain parlemen sebagai representasi suara rakyat.

Pasca Orde Baru, pusat-pusat kekuasaan pembentuk kebijakan publik telah bergeser kepada parlemen. Meski parlemen dibatasi pada tiga fungsi utama : legislasi, kontrol, dan anggaran, eksistensinya memerlukan peran vital dalam pembentukan kebijakan strategis. Melalui fungsi legislasi, segala kebijakan publik yang strategis dan mendasar dibentuk melalui Peraturan Perundang-Undangan dalam hal ini Undang-Undang. Pada level inilah pertarungan ideologi, ekonomi, dan politik terjadi.

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam penyiapan maupun pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan jaminan yang senada dengan itu.

Memperhatikan konstruksi yuridis dari kedua Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya terbatas pada

level Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Sedangkan jenis Peraturan Perundang-Undangan lain tidak diatur dalam kedua Undang-Undang tersebut.

Jenis Peraturan Perundang-undangan lain seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan Keputusan Presiden/Kepala Daerah, tidak memberikan peluang adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya disebabkan oleh alasan-alasan sebagai berikut :

1. Jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut, selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah pada umumnya dibentuk oleh eksekutif (pemerintah). Hal ini berarti sebagai organ pelaksana Undang-Undang atau Peraturan Daerah, pemerintah (eksekutif) menganggap bahwa sudahlah cukup apabila pemerintah melakukan penjabaran sendiri tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Apalagi Undang-Undang dan Peraturan Daerah dibentuk oleh Lembaga Perwakilan yang merepresentasikan suara rakyat. Sehingga wajar jikalau partisipasi masyarakat hanya ditujukan dalam rangka pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah pada hakikatnya merupakan Peraturan Pelaksana yang sifatnya sangat teknis dan tidak menciptakan kaidah atau norma hukum baru. Pihak eksekutiflah yang lebih menguasai persoalan-persoalan teknis yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang

dan Peraturan Daerah, karena memiliki perangkat operasional yang relatif memadai.

3. Jika jenis Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka partisipasi masyarakat jelas tidak dibutuhkan, karena hal ikhwal kegentingan yang memaksa harus segera ditangani. Dapat dibayangkan bagaimana jadinya jikalau negara dalam keadaan genting, pemerintah masih membutuhkan partisipasi masyarakat untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Apakah hal ikhwal yang kegentingan yang memaksa itu bisa segera tertangani jika pemerintah masih “repot” dan disibukkan dengan melakukan penjaringan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang masih bisa dilakukan, yakni pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dimintakan persetujuan kepada Dewan Persidangan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
4. Pada umumnya Undang-Undang dan Peraturan Daerah mengandung substansi yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban membatasi kebebasan, dan memberikan beban kepada masyarakat. Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam membentuk Undang-Undang dan Peraturan Daerah sangat dibutuhkan. Apalagi dalam kaitan dengan hal ini, Pasal 15 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa materi muatan mengenai ketentuan Pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Kendatipun demikian dalam berbagai kesempatan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah dapat saja dibutuhkan, jikalau jenis Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud ternyata justru menimbulkan pembatasan-pembatasan hak dan pengurangan kebebasan masyarakat.

Menurut Pasal 96 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, cara partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Undang-Undang dan Peraturan Daerah dapat digolongkan ke dalam dua sifat, yakni tertulis dan lisan. Sedangkan mengenai kapan partisipasi masyarakat tersebut dilaksanakan juga dapat dilakukan dalam dua tahap, yaitu pada saat penyiapan atau pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah.

Terkait dengan partisipasi masyarakat pada tahap penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan secara tertulis, maka lazimnya mempergunakan prosedur. Yang dapat dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

1. Publik dalam hal ini para pemangku kepentingan (*stakeholder*) atau infrastruktur politik (Tokoh politik/intelektual, Partai Politik, golongan kepentingan, golongan penekan, media massa) dapat menyampaikan naskah tertulis baik berupa draft naskah tandingan Rancangan Undang-Undang (RUU) atau Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Selain itu publik dapat juga hanya menyampaikan Daftar

Inventarisasi Masalah (DIM) dari naskah Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

2. Draft naskah tandingan ataupun DIM yang berasal dari publik tersebut dapat diserahkan kepada DPR/D (jika RUU atau Raperda merupakan usul inisiatif DPR/D) atau dimasukkan ke pemerintah (jika RUU atau Raperda berasal dari Pemerintah).
3. Berdasarkan masukan publik itulah kemudian DPR/D dan Pemerintah melakukan pembahasan sesuai dengan mekanisme tata tertib di DPR/D. Sekaligus melakukan publikasi tahap 1 untuk memperoleh masukan dari publik.
4. Setelah melakukan publikasi tahap 1 dan memperoleh masukan dari publik, maka dilakukan langkah redrafting RUU atau Raperda dalam rangka penyempurnaan. Dari hasil redrafting ini kemudian dilakukan pembahasan dan publikasi ulang sesuai dengan kebutuhan.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab

menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi yang meliputi, antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara jelas dan tegas.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi, daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, termasuk hasil keuntungan dari Penyertaan Modal daerah.

Selain dasar pertimbangan tersebut diatas, juga terdapat persoalan-persoalan mendasar yang ada pada penyertaan modal Pemerintah Daerah :

a) Keterbatasan Sumber Daya Manusia yang memadai

Belum optimalnya kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintahan sehingga belum dapat dimaksimalkan fungsi pelayanan umum dan kinerja aparatur dalam penyelenggaraan perusahaan.

b) Terbatasnya Sumber Pembiayaan Daerah

Bahwa pelaksanaan kegiatan/program selama ini masih mengandalkan dana yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), mengingat bahwa potensi di daerah sangat terbatas. Hal ini juga terkait dengan Peraturan Perundang-undangan, dimana Pemerintah Daerah hanya di beri kewenangan yang terbatas, sedangkan pendapatan yang potensinya besar masih dikuasai oleh Pemerintah Pusat maupun Provinsi.

c) Belum optimalnya fungsi koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijakan pembangunan, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang mengakibatkan kurang adanya konsistensi dan keterpaduan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

3. Analisis Kinerja Keuangan dengan Menggunakan *Historical Financial Statement Analysis* dan Metode CAMEL

a. *Historical Financial Statement Analysis*

Analisis keuangan perlu dilakukan secara terpadu dan komprehensif; biasanya meliputi kegiatan untuk mengkaji kinerja perusahaan beberapa tahun belakang (*historical financial statement analysis*) sedikitnya dalam 3 tahun terakhir dalam suatu tabel analisis komprehensif. Kegiatan analisis tersebut biasanya digunakan untuk melihat kondisi perusahaan non bank. Kajian Keuangan secara komprehensif difokuskan ke dalam:

1. Analisis rasio profitabilitas
2. Analisis rasio manajemen operasi
3. Analisis rasio manajemen investasi
4. Analisis rasio likuiditas & leverage
5. Analisis arus kas

b. Metode CAMEL

Analisis CAMEL pada prinsipnya merupakan suatu metode analisis rasio-rasio keuangan untuk mengukur kondisi keuangan suatu lembaga atau perusahaan perbankan. Sama halnya dengan perusahaan pada umumnya, analisis rasio keuangan dengan metode CAMEL juga menginformasikan hubungan antar-akun dari laporan keuangan yang mencerminkan kinerja keuangan dan hasil operasional perusahaan perbankan terkait. Analisis CAMEL dilakukan dengan menggunakan data primer yang bersumber dari laporan keuangan yang telah melalui proses audit. Meski sama-sama

mengukur rasio keuangan perusahaan, namun analisis CAMEL yang dikhususkan untuk perusahaan perbankan lebih menitikberatkan pada aspek Capital (modal), Asset quality (kualitas aktiva), Management (manajemen), Earning (pendapatan), dan Liquidity (likuiditas). Memang berbeda dengan rasio keuangan perusahaan non-bank. Hal ini disebabkan adanya perbedaan karakteristik antara perusahaan bank dengan non-bank. Rasio-rasio keuangan yang diukur pada perusahaan perbankan lebih menggambarkan informasi tentang kesehatan bank yang mencerminkan pelaksanaan operasional dan pengelolaan yang baik sesuai dengan prinsip kehati-hatian.

Aspek dalam analisis CAMEL

Metode analisis CAMEL bertujuan untuk menilai atau mengukur tingkat kesehatan perusahaan perbankan berdasarkan rasio-rasio keuangan yang ditekankan pada lima aspek, yaitu modal, kualitas aktiva, manajemen, pendapatan, dan likuiditas. Kelima aspek tersebut sangatlah penting karena paling berpengaruh terhadap kondisi keuangan perusahaan perbankan. Rasio-rasio keuangan dari kelima aspek tersebut mencerminkan kemampuan bank dalam menjalankan core business-nya, yakni dalam menghimpun, mengelola, dan menyalurkan dana, memenuhi kewajiban pada pihak lain, serta mematuhi peraturan perundang-undangan tentang perbankan yang berlaku.

a. Capital (Modal)

Suatu perusahaan perbankan dikatakan sehat apabila memiliki permodalan yang kuat, di mana dengan modal tersebut bank mampu menjalankan operasionalnya dan menjamin aset-aset yang bermasalah. Berkenaan dengan hal itu, penilaian terhadap aspek modal dititikberatkan pada kecukupan dan komposisi

modal, proyeksi modal, kemampuan modal menutup aset bermasalah, serta rencana modal untuk ekspansi usaha. Tingkat kesehatan bank yang ditinjau dari aspek modal dapat dinilai atau diukur menggunakan Capital Adequacy Ratio (CAR). Rasio ini merepresentasikan kemampuan bank menggunakan modalnya sendiri untuk menutup penurunan aktiva yang disebabkan oleh adanya kerugian-kerugian yang timbul atas penggunaan aktiva tersebut. Nilai CAR dapat diperoleh dengan membandingkan antara modal sendiri dengan Aktiva Tertimbang Menurut Risiko (ATMR). ATMR merupakan penjumlahan dan nilai masing-masing aset atau aktiva setelah dikalikan dengan bobot masing-masing risiko pada aset tersebut. Risiko aset yang dimaksud adalah utang. Besar kecilnya utang jelas akan mempengaruhi nilai CAR. Semakin kecil utang, maka nilai CAR akan semakin besar. Sebaliknya, jumlah utang yang semakin besar akan berdampak pada nilai CAR yang semakin kecil. Rule of thumb dari CAR adalah 8%. Artinya, jika nilai CAR suatu bank lebih besar atau sama dengan 8%, maka kondisi keuangan bank dilihat dari aspek modal tergolong sehat. Sebaliknya, apabila nilai CAR suatu bank kurang dari 8% menunjukkan bahwa kondisi keuangan bank tersebut dalam kondisi yang tidak sehat. Adapun formulasi dari penghitungan rasio modal ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

$$\text{CAR} = (\text{Modal}/\text{ATMR}) \times 100\%$$

b. Asset quality (Kualitas aktiva)

Kualitas aktiva produktif mencerminkan kinerja keuangan perusahaan perbankan. Penilaian kualitas aktiva dilakukan dengan membandingkan antara

aktiva produktif yang diklasifikasikan dengan total aktiva produktif sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia. Pengukuran tingkat kesehatan bank berdasarkan aspek kualitas aktiva salah satunya dapat dilihat dari rasio Kualitas Aktiva Produktif (KAP) yang dapat dirumuskan sebagai berikut.

Rasio KAP = (aktiva produktif yang diklasifikasikan/total aktiva produktif) x 100%

Penghitungan aktiva produktif yang diklasifikasikan dilakukan dengan berdasarkan pada ketentuan berikut ini.

- 0% dari kredit lancar
- 25% dari kredit dalam perhatian khusus
- 50% dari kredit kurang lancar
- 75% dari kredit yang diragukan
- 100% dari kredit macet

Sementara hasil penilaian terhadap tingkat kesehatan bank ditinjau dari aspek kualitas aktiva didasarkan pada rentang nilai berikut.

- 0,00% – <= 10,35%, bank dikategorikan sehat
- > 10,35% – <= 12,60%, bank dikategorikan cukup sehat
- > 12,60% – <= 14,85%, bank dikategorikan kurang sehat
- > 14,85%, bank dikategorikan tidak sehat

c. Management (Manajemen)

Penilaian tingkat kesehatan bank dari aspek manajemen sifatnya kualitatif, di mana faktor-faktor yang mempengaruhi kesehatan dan kinerja bank akan dianalisis dengan menggunakan pertanyaan seputar kegiatan manajemen yang

mencakup manajemen umum strategi, struktur, sistem, sumber daya manusia, kepemimpinan, budaya kerja, manajemen risiko, risiko kredit, risiko likuiditas, risiko operasional, dan lainnya. Semua itu akan bermuara pada kemampuan bank memperoleh laba. Artinya, tak menutup kemungkinan tingkat kesehatan bank dari aspek manajemen dapat diukur secara kuantitatif melalui penghitungan Net Profit Margin (NPM). Rasio keuangan ini mengukur tingkat kemampuan bank dalam menghasilkan laba bersih dari kegiatan operasional pokoknya. Formulasi penghitungan rasio NPM adalah:

$$\text{NPM} = (\text{laba bersih/pendapatan operasional}) \times 100\%$$

Nilai yang digunakan acuan untuk menilai rasio NPM berada pada rentang 0 hingga 1. Semakin besar nilai NPM atau mendekati 1 menandakan biaya yang dikeluarkan semakin efisien, sehingga tingkat pengembalian laba bersih semakin besar. Artinya, bank termasuk dalam kategori sehat. Demikian pula sebaliknya.

d. Earning (Pendapatan)

Bank yang sehat dan kinerjanya baik tentu akan dilihat dari kemampuannya memperoleh pendapatan berupa laba. Semakin besar laba yang diperoleh menunjukkan bahwa kinerja bank semakin baik dan kondisi keuangannya semakin sehat. Untuk mengukur kesehatan bank dari aspek pendapatan dapat menggunakan rasio Return on Asset (ROA) dengan membandingkan laba bersih yang dicapai dengan total aktiva yang dimiliki bank. Berikut rumus penghitungan rasio ROA.

$$\text{ROA} = (\text{laba bersih/total aktiva}) \times 100\%$$

Kategori sehat tidaknya suatu bank dilihat dari aspek pendapatan didasarkan pada rentang nilai berikut.

- = 1,215%, bank dikategorikan sehat
- = 0,999% – < 1,215%, bank dikategorikan cukup sehat
- = 0,765% – < 0,999%, bank dikategorikan kurang sehat
- < 0,765%, bank dikategorikan tidak sehat.

e. Liquidity (Likuiditas)

Aspek likuiditas berkaitan dengan kemampuan bank membayar utangnya, terutama utang jangka pendek. Semakin mampu suatu bank membayar utangnya, maka semakin likuid bank tersebut. Pada aspek ini, penilaian ditekankan pada rasio kewajiban bersih terhadap aktiva lancar dan rasio kredit terhadap dana yang diterima bank. Terkait dengan itu, Loan Deposit Ratio (LDR) merupakan salah satu rasio keuangan yang bisa mewakili penilaian tingkat kesehatan bank dilihat dari aspek likuiditas. Formulasi penghitungan LDR dapat dirumuskan sebagai berikut.

$$\text{LDR} = \{(\text{total utang})/\text{total deposit} + \text{ekuitas}\} \times 100\%$$

Nilai LDR yang semakin tinggi menunjukkan tingkat likuiditas bank yang semakin rendah, karena jumlah utang semakin besar sehingga jumlah dana yang diperlukan untuk membayar utang tersebut juga semakin besar. Dengan demikian, semakin kecil nilai LDR, mengindikasikan bahwa bank semakin likuid. Tingkat kesehatan bank dilihat dari aspek likuiditas didasarkan pada rentang nilai LDR berikut.

- $\leq 94,75\%$, bank dikategorikan sehat
- $94,75\% - \leq 98,50\%$, bank dikategorikan cukup sehat

- 98,50% – <= 102,25%, bank dikategorikan kurang sehat
- 102,25%, bank dikategorikan tidak sehat

4. Perumda Percetakan Puspa Grafika

a. Profil Perusahaan

Perusahaan Umum daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes merupakan Perusahaan yang bergerak di bidang penerbitan buku. Perusahaan Umum daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes didirikan melalui Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Brebes Nomor 8 Tahun 2019. Maksud dan tujuan pendirian Perumda adalah melakukan usaha dibidang percetakan atau usaha lainnya bagi kemanfaatan umum, memberikan manfaat untuk perkembangan perekonomian daerah dan mendapatkan laba keuntungan.

Modal Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes terdiri atas:

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

Organ Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes terdiri dari:

- a. KPM;
- b. Dewan Pengawas; dan
- c. Direksi.

Pengurusan Perumda Percetakan Puspa Grafika dilaksanakan sesuai dengan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik Kabupaten Brebes, yang mana terdiri dari sejumlah prinsip yaitu prinsip transparansi, prinsip akuntabilitas, prinsip pertanggungjawaban, prinsip kemandirian, dan prinsip kewajaran.

b. Kajian Laporan Keuangan Perumda Percetakan Puspa Grafika Brebes Tahun 2020-2022

Analisis keuangan perlu dilakukan secara terpadu dan komprehensif; biasanya meliputi kegiatan untuk mengkaji kinerja perusahaan beberapa tahun belakang (historical financial statement analysis) sedikitnya dalam 3 tahun terakhir dalam suatu tabel analisis komprehensif. Kajian Keuangan secara komprehensif difokuskan ke dalam:

1. Analisis rasio profitabilitas
2. Analisis rasio manajemen operasi
3. Analisis rasio manajemen investasi
4. Analisis rasio likuiditas & leverage
5. Analisis arus kas

Rasio	Tahun			Penjelasan
	2020	2021	2022	
PROFITABILITAS				
ROA	5,65	5,50	4,80	Ada penurunan laba bersih di tahun 2022

ROE	0,69	6,39	5,38	Aset yang dimiliki mampu menciptakan laba
ROS	8,60	8,99	8,02	Laba bersih turun dari penjualan
MANAJEMEN OPERASI				
GROSS PROFIT MARGIN	9,60	8,91	9,14	Margin laba turun di tahun 2021 dan naik lagi di tahun 2022
MANAJEMEN INVESTASI				
OWC	Rp. 6.540.687.189,-	Rp. 7.880.692.789,-	Rp. 10.267.890.213,-	Modal kerja mengalami kenaikan
ATO	63,65	59,93	58,24	Perputaran asset hampir stabil
LIKUIDITAS & LEVERAGE				
CR	46,19	43,25	40,08	Hutang lancar mengalami penurunan

DER	2,40	20,10	15,09	Hutang jangka panjang mengalami peningkatan
ARUSKAS				
OPERASIONAL	Rp. 8.922.985.250,-	Rp. 5.340.986.556,-	Rp. 7.339.490.349,-	Kas operasional menurun di tahun 2021
INVESTASI	-Rp. 9.790.685.087,-	-Rp. 9.128.790.897,-	-Rp. 12.090.079.897,-	Kas investasi menurun sampai tahun 2022
PENDANAAN	Rp. 338.688.070,-	Rp. 3.419.782.990,-	Rp. 5.868.075.853,-	Kas pendanaan terus meningkat sampai 2022

Dari tabel rasio di atas dapat disimpulkan bahwa:

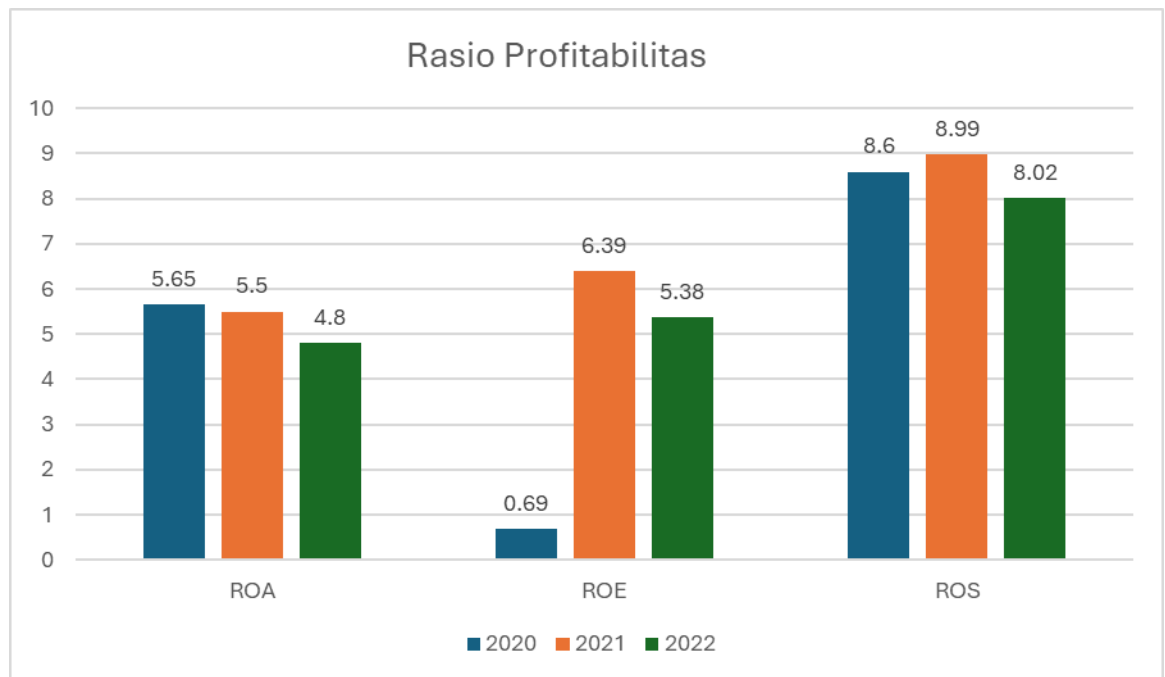
1. Rasio Profitabilitas

- a. ROE, menggambarkan seberapa besar sumbangan keuntungan terhadap pemegang saham. Besarnya rasio ini dari tahun 2020-2022 mengalami penurunan, yaitu pada tahun 2021 dan menurun lagi di tahun 2022. Hal ini disebabkan selama 2020-2022, laba mengalami penurunan.
- b. ROA, mencerminkan seberapa besar laba yang bisa dicetak perusahaan dengan menggunakan seluruh asetnya. Pada tahun 2021, rasio ini mengalami

peningkatan yang cukup signifikan. Akan tetapi mengalami penurunan lagi pada tahun 2022. Hal ini disebabkan karena ada peningkatan laba bersih di tahun 2021 dan penurunan di tahun 2022.

- c. ROS, menggambarkan seberapa besar tingkat laba atas penjualan. Terjadi kenaikan rasio pada tahun 2021, namun turun kembali pada tahun 2022 dikarenakan kenaikan biaya pokok bahan percetakan. Hal ini disebabkan karena tahun 2021 Perumda Percetakan Puspa Grafika mulai mengalami kestabilan penjualan dan biaya yang dikeluarkan.

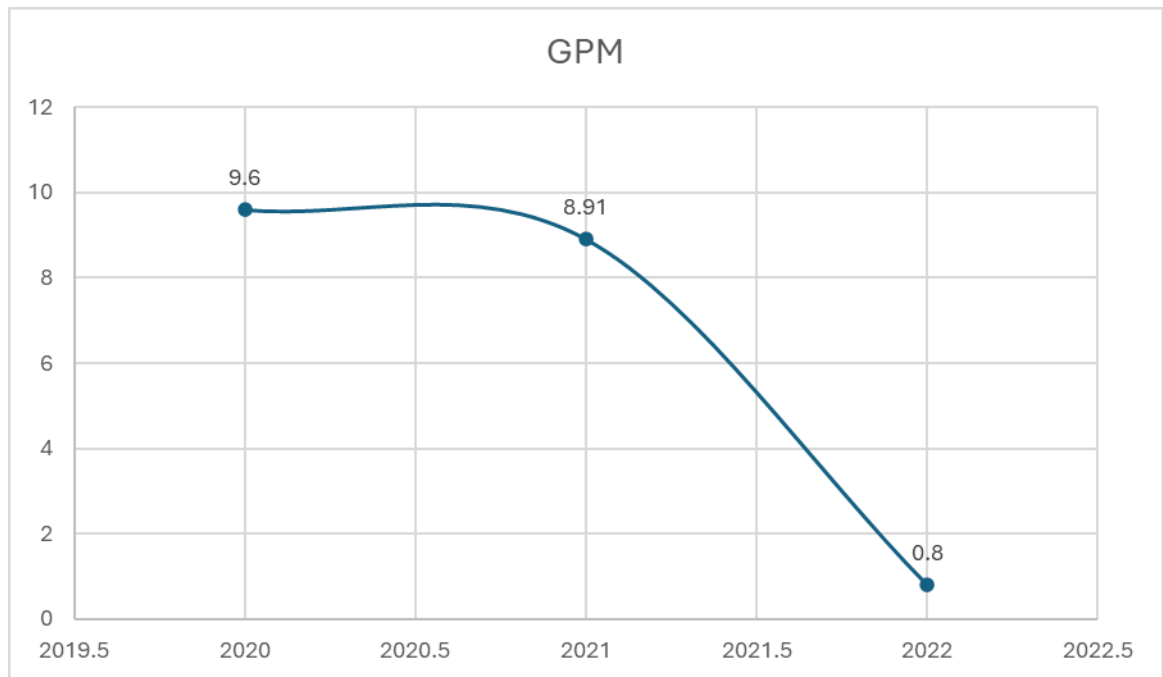
Grafik Pertumbuhan ROE, ROA, dan ROS adalah sebagai berikut



2. Rasio Manajemen Operasi

Gross Profit Margin adalah rasio keuangan yang mengukur seberapa besar sumbangan penjualan terhadap laba kotor atau margin kontribusi perusahaan. Rasio ini semakin besar semakin baik. Besarnya rasio GPM dalam hal ini disebabkan oleh rendahnya bahan baku yaitu, tinta, kertas, dll.

Berikut grafik pertumbuhan GPM:

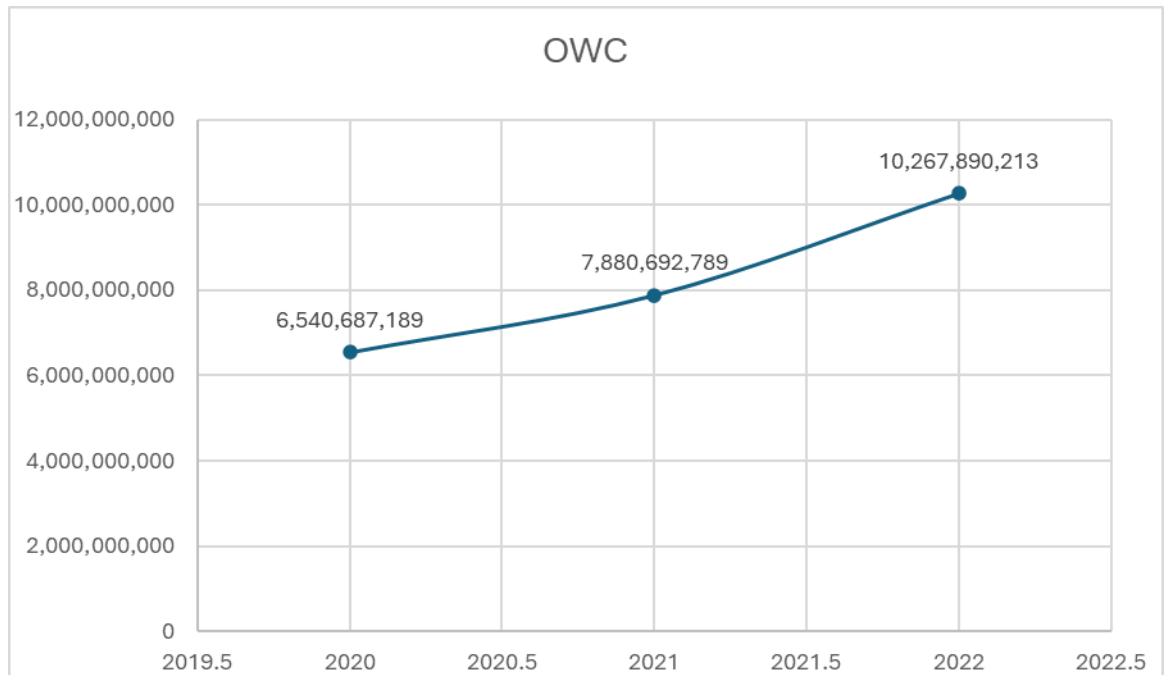


3. Rasio Manajemen Investasi

a. Operating Working Capital (OWC)

OWC adalah angka yang mengukur seberapa besar modal kerja yang tersedia. Dihitung dari aset lancar dikurangi hutang lancar. Perumda Percetakan Puspa Grafika mengalami pertumbuhan modal kerja yang cukup stabil dan cenderung berlebih mulai tahun 2019. Bahkan pada tahun 2020 jumlah modal

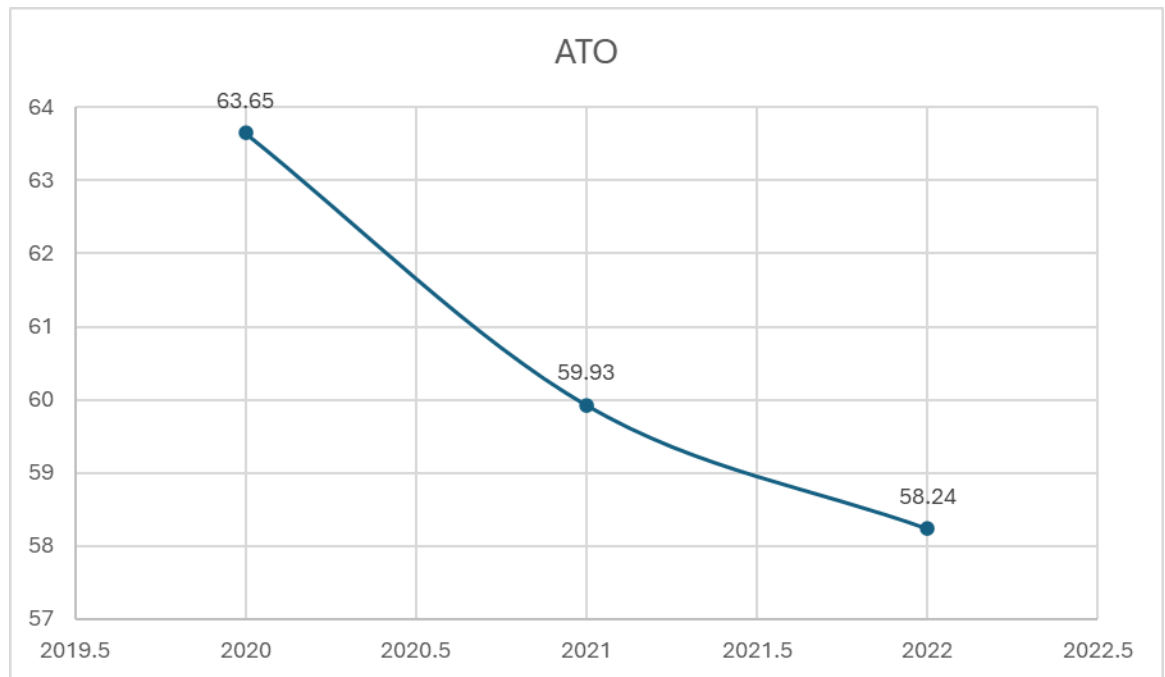
kerja yang tersedia bisa mencapai Rp. 6.540.687.189,-. Hal ini berarti Perumda Percetakan Puspa Grafika banyak memiliki aset lancar yang siap dimanfaatkan.



b. Asset Turnover Ratio (ATO)

ATO atau disebut juga rasio perputaran total aktiva merupakan rasio yang mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas dari perputaran maupun pemanfaatan total aktiva dalam menghasilkan penjualan. Semakin besar rasio ini semakin baik yang berarti bahwa aktiva dapat lebih cepat berputar dan meraih laba dan menunjukkan semakin efisien penggunaan keseluruhan aktiva dalam menghasilkan penjualan. Dilihat dari data tahun 2020 sampai tahun 2022 mengalami fluktuasi, akan tetapi masih dalam kondisi yang baik.

Tahun 2020 perputaran total aktiva sebesar 63,65 artinya bahwa perusahaan memperoleh penjualan yang nilainya sebesar 63,65 kali dari total aktiva. Sedangkan pada tahun 2022 58,24 kali. Jika dilihat dari tahun 2020, rasio ATO mengalami penurunan. Hal ini dikarenakan volume penjualan menurun selama 3 tahun.



4. Rasio Likuiditas & Leverage

a. *Current Ratio* (Rasio Lancar)

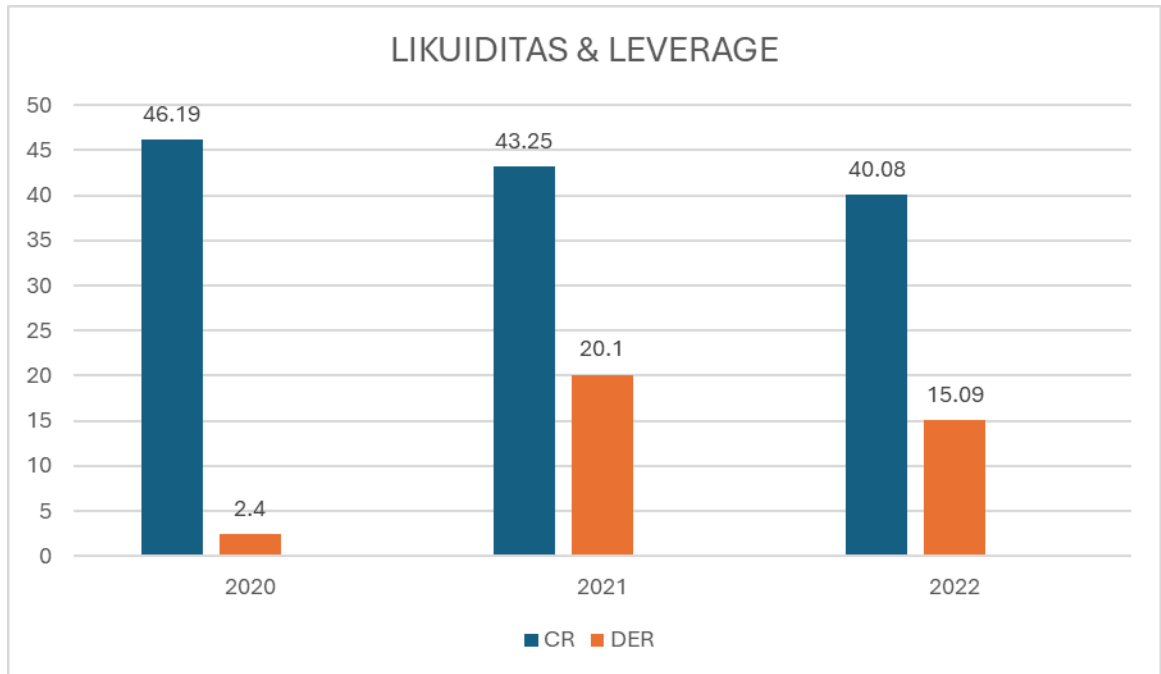
Curren Ratio yakni rasio keuangan yang menunjukkan sejauh mana aktiva lancar dapat menutupi kewajiban lancar. Semakin besar hasil perbandingan aktiva lancar dengan hutang lancar, semakin tinggi kemampuan perusahaan untuk menutupi kewajiban jangka pendek. Dari tahun 2020-2022, rasio ini

mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes mengurangi jumlah hutang jangka pendeknya dan dialihkan ke hutang jangka panjang.

b. *Debt to Equity Ratio* (Rasio Utang atas Modal)

Debt to Equity Ratio sering disebut dengan istilah Rasio Lverage, menggambarkan struktur modal yang dimiliki oleh perusahaan. Dengan demikian dapat dilihat struktur resiko tidak tertagihnya hutang. Semakin kecil angka rasio ini semakin baik. Besar rasio ini dari tahun 2020 sampai dengan tahun 2022 mengalami kenaikan secara signifikan dari tahun 2021 dan menurun di tahun 2022. Hal ini memberikan gambaran bahwa tingkat resiko yang dihadapi Perumda Puspa Grafika semakin rendah dengan penurunan hutang jangka panjang di tahun 2022.

Grafik pertumbuhan CR dan DER adalah sebagai berikut:



5. Arus Kas

a. Arus kas dari aktivitas operasi

Arus kas operasi mengalami penurunan mulai tahun 2021 dan tahun 2022 mengalami peningkatan lagi yang disebabkan karena pada tahun 2021 jumlah penjualan berkurang, sehingga mengurangi aliran kas masuk.

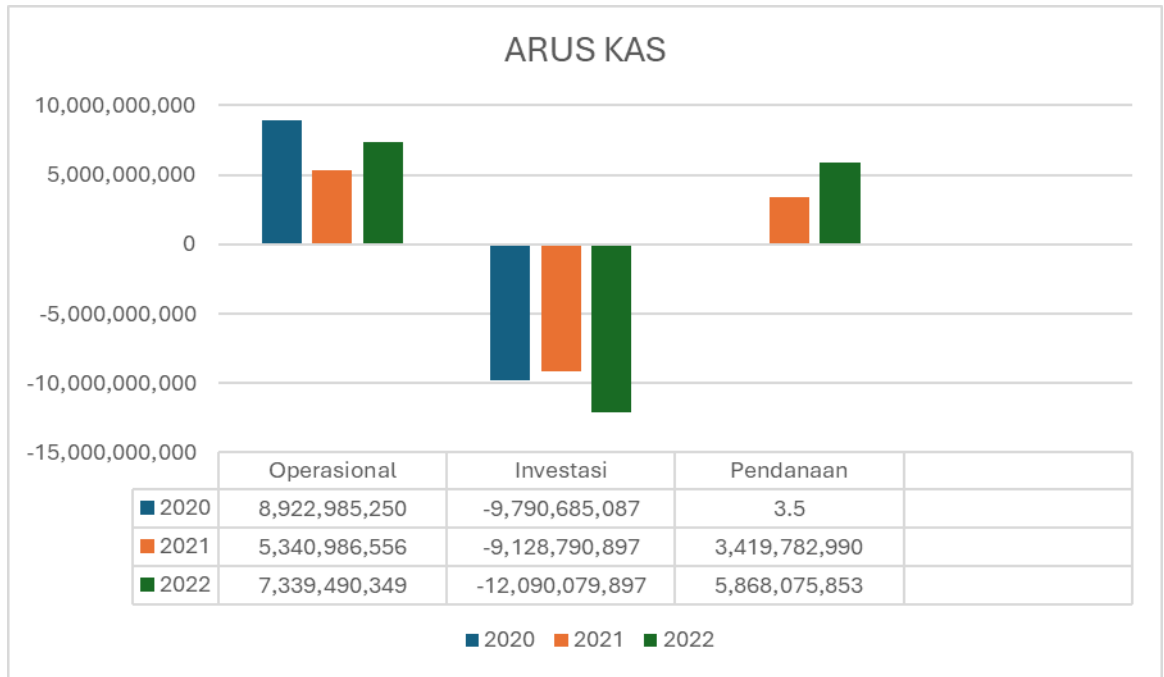
b. Arus kas dari aktivitas investasi

Arus kas investasi selama tahun 2020-2022 terus mengalami penurunan. Banyak asset yang belum bisa dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan volume penjualan. Aktivitas investasi banyak disebabkan oleh penyusutan aset tetap.

c. Arus kas dari aktivitas pendanaan

Aktivitas pendanaan dari tahun 2020-2022 mengalami peningkatan. Peningkatan ini disebabkan karena ada peningkatan aliran kas masuk dari sumber pembiayaan dari pihak eksternal.

Grafik Arus Kas dapat dilihat sebagai berikut:



Berikut gambaran kinerja keuangan Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes selama tahun 2020-2022 dilihat dari rasio-rasio dari Laporan Posisi Keuangan dan Laporan Laba Rugi.

c. Road Map Penyertaan Modal dan Pemanfaatannya

Besaran penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Brebes pada Perumda Percetakan Puspa Grafika sampai dengan tahun 2028 adalah sebesar

Rp.50.000.000.00,-. Dalam rangka meningkatkan volume usaha Perumda Percetakan Puspa Grafika membutuhkan tambahan permodalan. Di kalkulasi tambahan setoran modal yang dibutuhkan sebesar Rp.9.800.000.000,- dengan perincian penyertaan modal tahunan sebagai berikut :

1. Tahun 2024 sebesar Rp 2.000.000.000,- (Lima Ratus Juta Rupiah).
2. Tahun 2025 sebesar Rp 2.000.000.000,- (Dua Milyar Rupiah).
3. Tahun 2026 sebesar Rp 2.000.000.000,- (Dua Milyar Rupiah).
4. Tahun 2027 sebesar Rp 2.000.000.000,- (Dua Milyar Rupiah).
5. Tahun 2028 sebesar Rp 1.800.000.000,- (Satu Milyar Delapan Ratus Juta Ribu Rupiah).

Tambahan setoran modal tersebut sangat dibutuhkan oleh Perumda Percetakan Puspa Grafika Brebes untuk peningkatan modal operasional, peningkatan kualitas Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes, peningkatan kualitas layanan Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes kepada masyarakat, memberikan kontribusi pendapatan asli daerah, dan untuk Pengembangan dan Pelayanan untuk mendukung terealisasinya kemanfaatan umum dan perkembangan perekonomian daerah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Selain berperan sebagai penyeimbang kekuatan pasar juga dalam sistem perekonomian daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui penyeteroran deviden sebagai bagian laba BUMD. Dalam mewujudkan harapan tersebut maka BUMD harus mampu bersaing secara adil dengan entitas bisnis swasta guna memperoleh laba dan memberikan kontribusi pendapatan daerah berupa deviden sebagai bagian laba yang harus disetorkan kepada pemerintah daerah guna memperkuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada setiap tahun.

Guna mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia, nasional, dan regional yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMD perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasan yang didasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) melalui langkah-langkah restrukturisasi perusahaan.

Berdasarkan Pasal 411 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, disebutkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah dilakukan dalam rangka pendirian, pengembangan dan peningkatan kinerja badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Barang milik daerah yang telah disertakan dalam penyertaan modal pemerintah daerah kepada Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki Negara menjadi kekayaan yang dipisahkan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melakukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait diperlukan adanya kerangka berpikir yang berupa landasan yuridis atau landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan atau sederet peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid competentie*). Di sini akan diketahui, apakah seorang pejabat atau badan mempunyai kewenangan membentuk peraturan itu atau apakah urusan yang diatur itu berada di bawah kewenangan mengatur badan itu, serta apakah materi muatan yang akan diatur menjadi kompetensi mengatur dari jenis peraturan yang akan dirancang.

Dasar hukum atas kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa pengaturan dalam peraturan perundang-undangan seorang pejabat atau suatu jabatan atau suatu lembaga tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan peraturan. Bagir Manan mengemukakan bahwa dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan :

1. keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.

2. keharusan ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Dalam Peraturan perundang-undangan daerah, pada hakikatnya meliputi semua peraturan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan yang ada baik dalam lingkup provinsi, kabupaten dan kota, maupun desa. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang dibentuk atas persetujuan bersama DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota guna mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan urusan rumah tangga daerah di lingkungan daerah otonom Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, penyertaan modal pada tahun-tahun sebelumnya tidak diterbitkan peraturan daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut belum melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang

telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal, dilakukan perubahan peraturan daerah tentang penyertaan modal yang berkenaan.

Selain pemahaman landasan hukum seperti tersebut di atas, dalam evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan, diperlukan juga aspek-aspek yang terkait dengan kaidah hukum. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan dalam penyusunan produk-produk hukum baik di pusat maupun di daerah, ada 5 (lima) aspek :

1. Legitimasi dan kewenangan;
2. Kesesuaian Produk Hukum;
3. Mengikuti tata cara tertentu;
4. Tertib (hirarki) Perundang-undangan; dan
5. Penerimaan oleh masyarakat.

ad 1. Legitimasi dan kewenangan

Keharusan adanya kewenangan bagi pembuat produk-produk hukum merupakan hal yang fundamental. Setiap produk hukum harus di buat oleh pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk hukum itu batal demi hukum (*rechtswegenietig*) atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.

ad 2. Kesesuaian Produk Hukum

Kesesuaian bentuk atau jenis produk hukum dengan materi yang diatur sangat dituntut oleh teori *legal drafting*, apalagi jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

ad 3. Mengikuti Tata Cara Tertentu

Keharusan mengikuti tata cara tertentu merupakan asas di dalam proses perancangan peraturan perundang-undangan. Apabila prosedur yang sudah ditentukan tidak diikuti di dalam perancangan peraturan perundang-undangan, maka produk hukum tersebut belum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat batal demi hukum.

ad 4. Tertib (Hirarki) Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi tingkatannya.

ad 5. Penerimaan oleh masyarakat

Produk-produk hukum yang dibuat harus dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan. Bagaimanakah mengukur bahwa suatu produk hukum dapat diterima oleh masyarakat, sedangkan produk hukum dimaksud baru sedang taraf perancangan?

Tolak ukur penerimaan oleh masyarakat terhadap produk hukum dapat diketahui melalui :

1. Peraturan perundang-undangan, disosialisasikan mulai saat perancangan dan sosialisasi ini berlangsung terus menerus sepanjang proses perancangan sampai dengan awal pelaksanaannya.
2. Kesadaran hukum, kesadaran sosial, dan adat istiadat di dalam masyarakat sudah dijadikan jiwa dalam peraturan yang dibuat.
3. Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat sudah dirancang dengan mengerahkan peran serta masyarakat luas dalam pengayaan materi muatan. Tolak ukur tersebut di atas dapat memberikan jaminan bahwa rancangan peraturan perundang-undangan yang di buat merupakan cikal bakal peraturan perundang-undangan yang populis sehingga diterima oleh masyarakat (*acceptability*) dan karena itu menjadi efektif. Populis, karena telah mengakomodir sebanyak-banyaknya keinginan penduduk di daerah. Efektif, karena peraturan yang dibuat itu operasional dan jangkauan pengaturannya mencakup sebanyak-banyaknya kepentingan masyarakat dan senantiasa sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sehingga setiap kebutuhan masyarakat pada setiap era, mampu diwadahnya. Inilah peraturan perundang-undangan yang ideal dan baik (responsif).

Dalam melakukan evaluasi dan analisis produk perundang-undangan terkait diperlukan juga aspek teknis perundang-undangan. Teknik perundang-undangan sebagai senyawa dari tuntutan teori dan perintah norma perundang-undangan, bertujuan untuk menghasilkan

peraturan perundang-undangan yang baik. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari aspek-aspeknya, yaitu ketepatan, kesesuaian, dan aplikasi.

Berdasarkan kerangka berpikir landasan hukum, aspek-aspek yang terkait dengan kaidah hukum dan aspek teknis perundang-undangan, maka hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait adalah sebagai berikut:

Kajian Materi Muatan dan Keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan dalam Penyusunan Perda Penyertaan Modal dapat digambarkan sebagai berikut yang dapat dijadikan landasan hukum materi muatan peraturan daerah tentang penyertaan modal, landasan tentang kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan daerah, dan sebagai landasan tentang pengelolaan keuangan daerah.

1. Pasal 332 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa sumber modal BUMD terdiri atas penyertaan modal daerah; pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya berupa kapitalisasi Cadangan; keuntungan revaluasi asset; dan agio saham. Sebelumnya, pada Pasal 1 Angka 40 telah disebutkan bahwa seluruh atau sebagian besar modal BUMD dimiliki oleh Daerah.
2. Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah menyatakan bahwa surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah tahun anggaran berikutnya dan penggunaan surplus penerimaan negara/daerah sebagaimana dimaksud adalah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara/daerah yang harus

memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD. Kemudian dalam Pasal 24 disebutkan bahwa dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD. Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah. Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah tersebut terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.

3. Berdasarkan Pasal 1 Angka 10 dan 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, ruang lingkup barang milik daerah di samping berasal dari pembelian atau perolehan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah juga berasal dari perolehan lainnya yang sah selanjutnya diperjelas lingkungnya yang meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan/sejenisnya, diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pengaturan mengenai lingkup barang milik daerah dibatasi pada pengertian barang milik daerah yang bersifat berwujud (tangible). Pengelolaan barang milik daerah, meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian. Lingkup pengelolaan barang milik

daerah tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci sebagai penjabaran dari siklus logistik sebagaimana yang diamanatkan dalam penjelasan Pasal 49 ayat (6) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, yang antara lain didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan.

4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan peraturan turunannya, dijelaskan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah antara lain meliputi pengelolaan kas umum, pengelolaan piutang daerah, pengelolaan investasi daerah, pengelolaan barang milik daerah, pengelolaan dana cadangan, dan pengelolaan utang daerah.
5. Dalam Undang-Undang No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No.6 Tahun 2023, disebutkan bahwa dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan. Pasal 1 angka 10 menyebutkan Dalam Keuangan Negara, penyertaan modal negara menjadi Kekayaan Negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut

dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

6. Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
7. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Pemerintahan Daerah dituntut kemandiriannya untuk mengurus pembiayaan kebutuhan rumah tangganya. Salah satu yang dapat dilakukan adalah dengan mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah. Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.
8. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham/aset neto/kekayaan bersih milik negara atau daerah pada badan usaha

milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

9. Berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah, Kerja Sama Dengan Pihak Ketiga atau KSDPK adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.
10. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah menyatakan bahwa Investasi Pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6.
11. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.
12. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Upaya penyertaan modal pemerintah daerah merupakan salah satu strategi dalam peningkatan pendapatan daerah. Pemerintah daerah tidak boleh hanya bergantung saja dana perimbangan yang berasal dari pemerintah pusat. Kemandirian daerah menjadi kunci keberhasilan dalam penerapan otonomi daerah. Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilakukan terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang sahamnya juga dimiliki oleh pemerintah daerah. Tujuan pendirian BUMD adalah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kebermanfaatan untuk khalayak atau masyarakat umum dalam penyediaan barang/ jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik atau *Good Governance*. Dengan melakukan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes diharapkan daerah dapat mendapatkan deviden atau bunga yang bermanfaat bagi pendapatan daerah.

Manfaat penyertaan modal tidak hanya bagi pemerintah daerah, melainkan juga terhadap Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes. Pertama, penguatan modal dapat memperkuat struktur permodalan Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika yang lebih kuat sehingga dapat bertahan dalam kondisi yang tidak normal, seperti krisis ekonomi maupun kredit macet. Kedua, Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika juga dapat melakukan upaya perluasan atau ekspansi penyaluran kredit yang berfokus pada sektor produktif. Termasuk mempermudah masyarakat dalam mendapatkan akses permodalan usaha. Ketiga, di tengah kebutuhan penggunaan layanan berbasis teknologi, maka penambahan modal dapat digunakan oleh Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes untuk meningkatkan pengembangan produk dan layanan baru yang ditawarkan kepada konsumen. Belanja

teknologi juga sangat dibutuhkan sehingga pelayanan dapat maksimal. Keempat, karena wilayah cakupan Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes di hampir seluruh wilayah Kabupaten Brebes maka diharapkan dengan penambahan modal maka dapat dilakukan penambahan jaringan kantor dan layanan. Kelima, penambahan modal dapat dimaksimalkan untuk peningkatan investasi aktiva tetap.

4.2 Landasan Sosiologis

Investasi pemerintah tidak hanya mengejar pendapatan daerah, namun secara luas juga sebagai upaya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Dengan melakukan penyertaan modal kepada Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes maka dapat menguatkan BUMD tersebut dapat mendapatkan tambahan usah untuk kepentingan perusahaan maupun kepentingan masyarakat. Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes sebagai Perusahaan Daerah yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten Brebes dapat melakukan berbagai program yang bermanfaat bagi seluruh masyarakat Kabupaten Brebes. Pemerintah daerah akan mendapatkan pembagian deviden dari penyertaan yang telah dilakukan sehingga peningkatan pendapatan daerah dapat meningkatkan program-program pemerintah daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Program-program tersebut seperti peningkatan teknologi dan program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*). Program CSR dapat membantu dalam memperdayakan masyarakat dan pemeliharaan lingkungan. Pemberdayaan masyarakat dapat melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan bagi masyarakat. Pemeliharaan lingkungan seperti program penanaman pohon, program bersih lingkungan, dan program pemeliharaan dan pengelolaan sampah di lingkungan masyarakat.

Dengan adanya Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika maka dapat menjamin kebutuhan masyarakat untuk mengakses jasa percetakan serta jasa keuangan perbankan yang mudah, berkualitas, terpercaya dan stabil. Masyarakat dapat

terhindar dari perbankan ilegal dan percetakan yang tidak berkualitas dimana selama ini semakin marak di masyarakat.

4.3 Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan suatu dasar kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau dasar peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan materi muatan hukum yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis dalam penyusunan peraturan daerah mengenai penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika utamanya adalah:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1998 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);
2. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);

5. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5253);
6. Undang Undang No 23 tahun 2014 mengenai Pemerintah Daerah.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812);
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah
10. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 mengenai Investasi Pemerintah.

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

5.1. Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Perda

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) perlu diupayakan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat. Upaya tersebut bisa dilakukan dengan berbagai bentuk salah satunya adalah penyertaan modal pada perusahaan-perusahaan seperti perseroda, perumda, dan BUMD . Hasil penyertaan modal nantinya diharapkan menjadi salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil privatisasi.

Menurut Sunariyah (2003:4) : “Investasi adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang”. Dewasa ini banyak negara-negara yang melakukan kebijaksanaan yang bertujuan untuk meningkatkan investasi baik domestik ataupun modal asing. Hal ini dilakukan oleh pemerintah sebab kegiatan investasi akan mendorong pula kegiatan ekonomi suatu negara, penyerapan tenaga kerja, peningkatan output yang dihasilkan, penghematan devisa atau bahkan penambahan devisa.

Penyertaan modal dari Pemerintah Daerah sangat berkaitan erat dengan permasalahan dana, dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Dana yang dijadikan penyertaan modal adalah merupakan suatu investasi Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Daerah atau pihak ketiga dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Peraturan Daerah ini menjadi landasan hukum penyertaan modal tersebut yang meliputi pengaturan terkait kedudukan, maksud dan tujuan, pelaksanaan dan sumber dana, besaran penyertaan modal, fasilitasi dan koordinasi, hak dan kewajiban, pembinaan, pengawasan, pengendalian dan pertanggungjawaban.

5.2. Judul

Judul peraturan daerah yang akan disusun adalah Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes.

5.3. Ketentuan Umum

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes. perlu memuat ketentuan umum sebagai berikut:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Brebes.
2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Brebes.
4. Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika adalah Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Brebes yang bergerak dibidang pelayanan barang cetak.
5. Penyertaan modal daerah adalah penempatan dan/atau penanaman dana dan/atau pemisahan kekayaan daerah dalam bentuk uang dan/atau barang yang dapat dinilai dengan uang pada badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
6. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
7. Kepala Daerah yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ Perusahaan Umum Daerah yang

memegang kekuasaan tertinggi Dalam Perusahaan Umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan Kepada Direksi atau Dewan Pengawas.

8. Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

5.4. Ruang Lingkup

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes. perlu memuat kerangka sebagai berikut:

- A. Ketentuan Umum
- B. Asas-asas Penyertaan Modal
- C. Maksud dan Tujuan
- D. Pelaksanaan dan Sumber Dana
- E. Besaran Penyertaan Modal
- F. Fasilitasi dan Koordinasi
- G. Hak dan Kewajiban
- H. Pembinaan, Pengawasan, Pengendalian Dan Pertanggungjawaban
- I. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

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

Salah satu bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah adalah adanya pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu berkreasi dengan memanfaatkan potensi daerah guna meningkatkan kemampuan keuangannya dalam membiayai program kerja Pemerintah Daerah agar upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui penyertaan modal yang hasilnya diperuntukan bagi pembangunan dan pelayanan masyarakat di Daerah. Hal itu pula yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes.

Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes merupakan badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang jasa sehingga membutuhkan ketersediaan modal berupa uang yang cukup untuk menunjang pelayanan bagi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Brebes merupakan salah satu pemegang saham di Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika yang mempunyai peran atas peningkatan kapasitas Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika.

Adapun maksud Penyertaan Modal Daerah ialah untuk memperkuat struktur permodalan Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes, meningkatkan kapasitas usaha guna memperoleh manfaat ekonomi dan sosial, dan mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah. Kemudian tujuannya ialah untuk pengembangan usaha Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, memperkuat struktur permodalan

Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes, memenuhi modal dasar Perusahaan umum daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes, dan meningkatkan pendapatan asli daerah.

6.2. Saran

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaen Brebes Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes merekomendasikan:

1. Sesuai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Brebes Tahun 2024, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes yang telah disusun Naskah Akademiknya, perlu segera dikaji oleh Pemerintah Kabupaten Brebes serta persetujuan paripurna DPRD Kabupaten Brebes untuk segera dibahas bersama Bupati.
2. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Brebes Pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes lebih lanjut melalui kegiatan seperti dengar pendapat dalam rangka konsultasi publik dengan pihak terkait dan/atau pemangku kepentingan yang ada di Kabupaten Brebes.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press
- Dun, Wililian N, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. (Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa.dkk.) Yogyakarta: Gaja Mada University Pres.
- Dornbusch, R., & Fischer, S. (1984). *Macroeconomics: 3rd Edition* (3rd ed.). Toronto: Mc. Graw Hill
- Izak, K. (2015). *Analisis Pengaruh Pernyataan Modal Pemerintah Daerah Terhadap Pertumbuhan Aktiva, Efisiensi, Dan Kinerja Keuangan BUMD Di Provinsi DIY*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Kantaprawira, Rusadi. 1988. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- Lipsey, R. E. (1995). *Outward Direct Investment and the U.S. Economy* (Cambridge: NBER Working Papers 4691).
- Maizal, W. (2014). *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*. Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Manan, Bagir. (2000). *Wewenang Propinsi, Kabupaten, dan dalam Rangka Otonomi Daerah*. Makalah. Fak. Hukum Unpad. Bandung.
- Mankiw, N. G. (2003). *Principles of Economics (Third Edition)* (3rd ed.). California: South-Western College Publisher.
- Meutia, Intan Fitri, Analisis Kebijakan public, Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja
- Muryanto, Y. T. (2014). Model Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Rangka Mewujudkan Good Corporate Governance. *Jurnal Yustisia*, 3(1), 125–134.
- Muslikah, F. E. (2015). *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*. Depok: Universitas Indonesia.
- Nugroho, D, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo

- Putri, Ananda Rayhana (2022) "Implementasi Peraturan Daerah Dalam Otonomi Daerah Menjadi Salah Satu Parameter Good Governance," "Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum Fhui: Vol. 2, Article 23, Hal. 839-856.
- Samoelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (1995). *Economics: Fifteenth Edition*. Toronto: Mc. Graw Hill.
- Sukirno, S. (2000). *Makro Ekonomi Modern* (1st ed.). Jakarta: Raja Grafindo.
- Taufik, Moh. 2022. *Hukum Kebijakan Publik, Teori dan Praksis*. Yogyakarta: Tanah Air Beta
- Ubaedillah, A Dan Rozak. 2016. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education), Pancasila, Demokrasi, Ham, Dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Kencana
- Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Pradigmadari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Widodo, Joko, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), Hal. 25.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10);
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) ;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355) ;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) ;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah;

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan;

Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kota/Kabupaten (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737) ;

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 14);

RANCANGAN PERATURAN DAERAH

KABUPATEN BREBES NOMOR ... TAHUN ...

T E N T A N G

PENYERTAAN MODAL DAERAH PADA PERUSAHAAN UMUM
DAERAH PERCETAKAN PUSPA GRAFIKA KABUPATEN BREBES

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BREBES,

Menimbang : a. bahwa penyertaan modal daerah diperuntukkan dalam rangka mendukung pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta peningkatan Pendapatan Asli Daerah guna mensejahterakan masyarakat;

b. bahwa Pemerintah Kabupaten Brebes sebagai pemilik Badan Usaha Milik Daerah bertanggungjawab akan penguatan kelembagaan dan penguatan struktur permodalan guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat;

c. bahwa berdasarkan Ketentuan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara dan Pasal 78 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah, perlu ditetapkan dalam Peraturan Daerah:

- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Penyertaan Modal pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika

- Mengingat :
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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
 4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
 5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
 6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
7. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
 8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 324);
 9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 10. Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 9 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes (Lembaran Daerah Kabupaten Brebes Tahun 2019 Nomor 9, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Brebes Nomor 9);

Dengan Persetujuan Bersama :

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BREBES
dan BUPATI BREBES

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENYERTAAN MODAL
PEMERINTAH KABUPATEN BREBES PADA
PERUSAHAAN UMUM DAERAH PERCETAKAN PUSPA
GRAFIKA KABUPATEN BREBES

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

9. Daerah adalah Kabupaten Brebes.
10. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
11. Bupati adalah Bupati Brebes.
12. Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika adalah Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Brebes yang bergerak dibidang pelayanan barang cetak.
13. Penyertaan modal daerah adalah penempatan dan/atau penanaman dana dan/atau pemisahan kekayaan daerah dalam bentuk uang dan/atau barang yang dapat dinilai dengan uang pada badan usaha milik

daerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

14. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
15. Kepala Daerah yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ Perusahaan Umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi Dalam Perusahaan Umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan Kepada Direksi atau Dewan Pengawas.
16. Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

BAB II

ASAS – ASAS PENYERTAAN MODAL

Pasal 2

Asas dalam penyertaan modal ini adalah :

- a. Asas transparansi;
- b. Asas akuntabilitas;
- c. Asas responsibilitas;

- d. Asas independensi;
- e. Asas kewajaran dan kesetaraan;
- f. Asas profesionalisme;
- g. Asas kehati-hatian.

BAB III MAKSUD DAN TUJUAN

Pasal 3

Maksud penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika adalah untuk penguatan kelembagaan dan memperkuat struktur permodalan, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menggali potensi ekonomi guna memperoleh manfaat ekonomis, sosial atau manfaat lainnya bagi daerah dalam rangka menyejahterakan masyarakat.

Pasal 4

Tujuan Penyertaan Modal pada Perusahaan Umum Daerah pada Percetakan Puspa Grafika adalah :

- a. memperkuat struktur permodalan;
- b. menambah modal dasar;
- c. pengembangan dan peningkatan kinerja;
- d. meningkatkan pelayanan masyarakat;
- e. meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah;
- f. meningkatkan Pendapatan Asli Daerah guna menunjang pembangunan daerah.

BAB IV PELAKSANAAN DAN SUMBER DANA

Pasal 5

- (1) Pelaksanaan Penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika
- (2) Penyertaan modal daerah pada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika bersumber dari Keuangan Daerah yang ditetapkan dalam APBD.
- (3) Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

BAB III MODAL DASAR

Pasal 6

Modal Dasar Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes sebesar Rp. 6.185.000.000 (enam milyar seratus delapan puluh lima juta rupiah)

BAB IV BESARAN PENYERTAAN MODAL

Pasal 7

Dalam hal penambahan modal dasar Perumda Percetakan Puspa Grafika Direksi wajib membuat rencana bisnis perusahaan.

Pasal 8

- (1) Besaran penyertaan modal daerah yang telah disetor pada Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes sampai dengan Tahun 2023 sebesar Rp. 2.685.000.000,- (dua milyar enam ratus delapan puluh lima juta rupiah)
- (2) Besaran penyertaan modal dari Tahun 2025 sampai dengan Tahun 2029 sebesar Rp. 5.000.000.000 (lima milyar rupiah)
Dengan perincian sebagai berikut:

- a) Tahun 2025 sebesar Rp. 1,000.000.000 (satu milyar rupiah)
- b) Tahun 2026 sebesar Rp. 1,000.000.000 (satu milyar rupiah)
- c) Tahun 2027 sebesar Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)
- d) Tahun 2028 sebesar Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)
- e) Tahun 2029 sebesar Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)

Pasal 9

Pemenuhan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dianggarkan dalam APBD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

BAB V

PEMBINAAN, PENGAWASAN, PENGENDALIAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN

Pasal 10

- (1) Bupati melakukan pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes.
- (2) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi pembinaan Badan Usaha Milik Daerah dan Perangkat Daerah yang membidangi pengawasan.
- (3) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 11

Perumda Percetakan Puspa Grafika Kabupaten Brebes wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan penyertaan modal kepada Bupati setiap tahun berupa Laporan Kinerja dan Laporan Keuangan Perusahaan yang telah diaudit.

BAB VI

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 12

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Brebes.

Ditetapkan di Brebes
pada tanggal

Pj. BUPATI BREBES,

Cap ttd

IWANUDDIN ISKANDAR

SEKRETARIS DAERAH
KABUPATEN BREBES

Cap ttd

Ir. DJOKO GUNAWAN M.T.

Pembina Utama Madya

NIP.19590211 198703 1 005

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES TAHUN ... NOMOR ...
NOREG PERATURAN DAERAH KABUPATEN BREBES PROVINSI JAWA
TENGAH :

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KABUPATEN
BREBES NOMOR ... TAHUN ...

T E N T A N G

P E N Y E R T A A N M O D A L P E M E R I N T A H K A B U P A T E N
B R E B E S P A D A P E R U S A H A A N U M U M D A E R A H P E R C E T A K A N
P U S P A G R A F I K A K A B U P A T E N B R E B E S

I. UMUM

Salah satu bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah adalah adanya pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu berkreasi dengan memanfaatkan potensi daerah guna meningkatkan kemampuan keuangannya dalam membiayai program kerja Pemerintah Daerah agar upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui penyertaan modal yang hasilnya diperuntukan bagi pembangunan dan pelayanan masyarakat di Daerah. Hal itu pula yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes.

Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika merupakan badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang jasa cetak, sehingga membutuhkan ketersediaan modal berupa uang yang cukup untuk menunjang

pelayanan jasa cetak bagi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Brebes merupakan pemegang saham di Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika mempunyai peran atas peningkatan kapasitas dan pengembangan usaha di bidang cetak.

Sesuai ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Penjelasan Pasal 71 ayat (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan surplus anggaran untuk memperoleh sejumlah pendapatan dalam jangka panjang yakni dalam bentuk hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dengan melakukan penempatan/penyertaan modal daerah pada badan usaha milik negara/daerah dan/atau badan usaha lainnya.

Adapun maksud Penyertaan Modal Daerah ialah untuk memperkuat struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika, meningkatkan kapasitas usaha guna memperoleh manfaat ekonomi dan sosial, dan mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah. Kemudian tujuannya ialah untuk pengembangan usaha Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, memperkuat struktur permodalan, memenuhi modal dasar, dan meningkatkan pendapatan asli daerah.

Dalam perkembangan usaha dan apabila diperlukan penambahan penyertaan modal dapat dilakukan mekanisme pembahasan dalam APBD dan ditetapkan dalam Perda APBD tahun anggaran berkenan dimana

pertimbangan maupun jumlah penyertaan modalnya ditambahkan dalam diktum atau pasal tertentu dalam Perda APBD.

II PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Huruf a

Asas Transparansi, Yang dimaksud dengan asas "transparansi" adalah pengelolaan Investasi Pemerintah harus dilakukan secara terbuka dan dapat menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh para pemangku kepentingan.

Huruf b

Asas Akuntabilitas, Yang dimaksud dengan asas "akuntabilitas" adalah pengelolaan Investasi Pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar.

Huruf c

Asas responsibilitas, Yang dimaksud dengan asas "responsibilitas" adalah pengelolaan Investasi Pemerintah harus dilaksanakan dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab.

Huruf d

Asas independensi, Yang dimaksud dengan asas "independensi" adalah Investasi Pemerintah dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan

pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Huruf e

Asas kewajaran dan kesetaraan, Yang dimaksud dengan asas "kewajaran dan kesetaraan" adalah pengelolaan Investasi Pemerintah dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan peran dan kedudukan para pemangku kepentingan sesuai dengan porsinya masing-masing.

Huruf f

Asas profesionalisme, Yang dimaksud dengan asas "profesionalisme" adalah pengelolaan Investasi Pemerintah dijalankan oleh orang yang mempunyai kemampuan, keahlian, dan komitmen profesi dalam menjalankan tugas.

Huruf g

Asas kehati-hatian, Yang dimaksud dengan asas "kehati-hatian" adalah pengelolaan Investasi Pemerintah dilakukan dengan cermat, teliti, aman, dan tertib serta dengan mempertimbangkan aspek risiko keuangan dan memperhatikan batasan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup Jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup

jelas

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan pembinaan, pengawasan dan pengendalian penyertaan modal adalah pembinaan, pengawasan dan pengendalian pada saat proses penyertaan modal dari Pemerintah Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Percetakan Puspa Grafika Brebes.

Pasal 12

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES NOMOR
.....