



**Kampus  
Merdeka**  
INDONESIA JAYA



**FAKULTAS HUKUM**  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



# **Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada PT BPR Banjarharjo dan PT BPR Jateng**



**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  
DAERAH PADA PT. BPR BANJARHARJO  
DAN PT. BPR JAWA TENGAH

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 daerah pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah telah selesai disusun.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan modal pemerintah daerah pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah diharapkan dapat menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan penyertaan modal oleh Kabupaten Brebes pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah. 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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 tertkait Penyertaan Modal Pemerintah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah. Selanjutnya, kami merekomendasikan Rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Pemerintah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 ..... 5
- 1.4. Metode Penyusunan Naskah Akademik ..... 6

### BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS..... 8

- 2.1. Kajian Teoretis ..... 8
- 2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma..... 35
- 2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, serta Permasalahan yang dihadapi masyarakat ..... 40
- 2.4. Kajian terhadap Implikasi penerapan sistem baru dan dampaknya Terhadap aspek beban keuangan daerah ..... 47

### BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT ..... 76

### BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS..... 87

- 4.1. Landasan Filosofis ..... 87
- 4.2. Landasan Sosiologis ..... 88
- 4.3. Landasan Yuridis ..... 89

### BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

### MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH ..... 91

<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>94</b>
6.1. Simpulan .....	94
6.2. Saran .....	95

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN (RANCANGAN PERATURAN DAERAH PENYERTAAN MODAL  
PEMERINTAH PADA PT. BPR BANJARHARJO DAN PT. BPR JAWA TENGAH)**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

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

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

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

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 dengan PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.

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. Oleh karena itu, karena penyertaan modal adalah salah satu bentuk investasi, maka perlu dilakukan analisis kelayakan investasi, analisis risiko investasi dan analisis portofolio.

Menurut Budhisulistiyati (2015), Otonomi daerah memberikan peranan yang besar bagi BUMD dalam menopang pendapatan asli daerah (PAD). Dengan adanya penyertaan modal terhadap PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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.

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

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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah. Berikut merupakan beberapa identifikasi permasalahan, yaitu:

- a. Permasalahan apa yang dihadapi terkait dengan penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah?
- b. Apa urgensi diterbitkannya Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah?

- c. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah?
- d. Apa sasaran yang hendak diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan terkait dengan penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah?

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan**

Naskah Akademik ini bertujuan untuk:

- a. merumuskan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam rangka upaya melakukan penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah;
- b. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai dasar pertimbangan pengaturan tentang penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah perlu diatur dalam suatu produk hukum daerah;
- c. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis mengenai penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah;
- d. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.

Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah adalah sebagai acuan bagi DPRD dan Bupati dalam menetapkan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.

#### **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 Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah. Metode yuridis empiris merupakan penelitian yang diawali penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan pengamatan lapangan yang mendalam serta penyebaran 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 Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 Fuschler, 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 kepemilikan instrumen finansial seperti penyertaan, kepemilikan 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 kebendaharaan 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 dipandangn 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.<sup>5</sup> 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-Undangan 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.<sup>45</sup> Peraturan Perundang-undangan Nasional, walaupun mempunyai kedudukan yang lebih rendah dan merupakan Produk Hukum Daerah.<sup>46</sup> 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-Undang harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangnya. 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 konsistensi khusus daerah. Sehingga peraturan daerah dapat dikatakan berlaku dan efektif secara filosofis, sosiologis dan yuridis.

## **2.5. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat**

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.

## **2. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah**

### ***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:

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

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.

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

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
- $98,50\% - \leq 102,25\%$ , bank dikategorikan kurang sehat
- $102,25\%$ , bank dikategorikan tidak sehat

### **3. PT BPR BKK Bandarharjo**

#### **a. Profil Perusahaan**

Daerah Bank Perkreditan Rakyat BKK Banjarharjo Kabupaten Brebes didirikan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Tanggal 4 September 1969, No.Dsa G.226/1969 tanggal 19 November 1970, No. Dsa G.323/1970 dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah No. 11 Tahun 1981 tentang Badan Kredit Kecamatan, No. 1064/KMK.00/1988 tanggal 27 Oktober 1988 jo No. 279/KMK.01/1989 tanggal 25 Maret 1989 tentang Pendirian dan Usaha Bank Perkreditan Rakyat, Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan dan kemudian dikeluarkan Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 1995 dan telah diumumkan dalam Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 15 Tahun 1996 Seri D nomor 13 dan dirubah dengan Perda Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2012 dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012 Nomor 3 tanggal 24 Januari 2012.

Berdasarkan akta kesepakatan merger yang dibuat Notaris Imam Kusdarmanto, S.H,M.Kn, Notaris di Brebes Nomor 03 tanggal 5 Juli 2007, Empat dari PD.BPR BKK Se-Kabupaten Brebes sepakat melakukan penggabungan usaha (merger) yang berlaku efektif 17 November 2007.

Pada tahun 2007 4 (empat) PD. BKK Se-Kabupaten Brebes melakukan penggabungan usaha (merger) ke dalam PD BPR BKK Banjarharjo Kabupaten Brebes, yaitu :

1. BPR BKK Banjarharjo Kabupaten Brebes.
2. BPR BKK Banjarharjo Cabang Bulakamba Kabupaten Brebes.
3. BPR BKK Banjarharjo Cabang Bumiayu Kabupaten Brebes.
4. BPR BKK Banjarharjo Cabang Sirampog Kabupaten Brebes.

Penggabungan tersebut mendapatkan ijin dengan surat keputusan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor ..../44/2007.

### **Tempat Kedudukan dan Jaringan Kantor**

BPR BKK Banjarharjo berkantor pusat di Jalan P. Diponegoro No. 28 Pesantuan, Kecamatan Wanasari Kabupaten Brebes dan memiliki 3 kantor cabang dan 2 kantor kas, yaitu :

1. BPR BKK Banjarharjo Kantor Cabang Bulakamba Kabupaten Brebes
2. BPR BKK Banjarharjo Kantor Cabang Bumiayu Kabupaten Brebes
3. BPR BKK Banjarharjo Kantor Cabang Sirampog Kabupaten Brebes
4. BPR BKK Banjarharjo Kantor Kas Bulakamba Kabupaten Brebes
5. BPR BKK Banjarharjo Kantor Kas Losari Kabupaten Brebes

Permohonan izin efektif pemindahan alamat Kantor Pusat dan Kantor Cabang Bulakamba telah disetujui berdasarkan Surat OJK Nomor S-647/KO.0303/2018 tanggal 27 September 2018.

Pembukaan Kantor Kas Bank Saudara yang kemudian disebut sebagai Kantor Kas Losari di Jalan Pulosaren Rt. 01 Rw. 03 Losari Lor Kecamatan Losari Kabupaten Brebes yang menginduk pada PD BPR BKK Banjarharjo Cabang Bulakamba telah disetujui berdasarkan Surat OJK Nomor S-292/KO.44/2015.

Pemindahan Kantor Kas dari Jalan Raya Linggapura Rt.02 Rw 03 Tonjong ke Jalan raya Bulakamba No.04 Bulakamba yang kemudian disebut sebagai Kantor Kas Bulakamba telah disetujui berdasarkan Surat OJK Nomor. S-214/KO.03031/2018.

### **Maksud dan Tujuan**

Melakukan usaha sebagai Bank Perkreditan Rakyat untuk membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian rakyat di segala bidang dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat serta sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

### **Pemegang Saham**

Komposisi modal disetor dan pemegang saham Bank, pada 31 Desember 2018 dan 2017 adalah sebagai berikut :

<b>Pemegang Saham 31 Desember 2018</b>	<b>Nilai Nominal (Rp)</b>	<b>Persentase Kepemilikan</b>
1. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah	<b>7.690.000.000</b>	<b>61%</b>
2. Pemerintah Kabupatenn Brebes	<b>4.820.000.000</b>	<b>39%</b>
Jumlah	<b>12.510.000.000</b>	<b>100%</b>

<b>Pemegang Saham 31 Desember 2017</b>	<b>Nilai Nominal</b>	<b>Persentase</b>
--	----------------------	-------------------

	<b>(Rp)</b>	<b>Kepemilikan</b>
1. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah	<b>7.690.000.000</b>	<b>64%</b>
2. Pemerintah Kabupatenn Brebes	<b>4.320.000.000</b>	<b>36%</b>
<b>Jumlah</b>	<b>12.010.000.000</b>	<b>100%</b>

#### Susunan Pengurus

Pengurus Bank Per 31 Desember 2018 dan 2017 sebagai berikut:

31 Desember 2018

#### Dewan Pengawas

Ketua : .....

Anggota : Da'an Susanto, S.Sos

#### Direksi

Direktur Utama : Mardjaeni, S.E

Direktur Umum dan Kepatuhan : Muhammad Abdillah, S.E

31 Desember 2017

#### Dewan Pengawas

Ketua : Yuvita Norma Evarini, S.H

Anggota : Da'an Susanto, S.Sos

Direksi

Direktur Utama : Mardjaeni, S.E

Direktur Umum dan Kepatuhan : Dewi Retnowati, S.E

Berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPS-LB) tanggal 27 Mei 2016 menetapkan dan mengangkat kembali Sdr. Da'an Susanto, S.Sos sebagai Dewan Pengawas PD. BPR BKK Banjarharjo untuk periode tanggal 29 Mei 2016 sampai dengan 29 Mei 2019.

Berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPS-LB) tanggal 6 April 2017 menetapkan dan mengangkat kembali Sdr. Mardjaeni, S.E sebagai Direktur Utama PD. BPR BKK Banjarharjo terhitung mulai tanggal 15 Mei 2016 sampai dengan 15 Mei 2020.

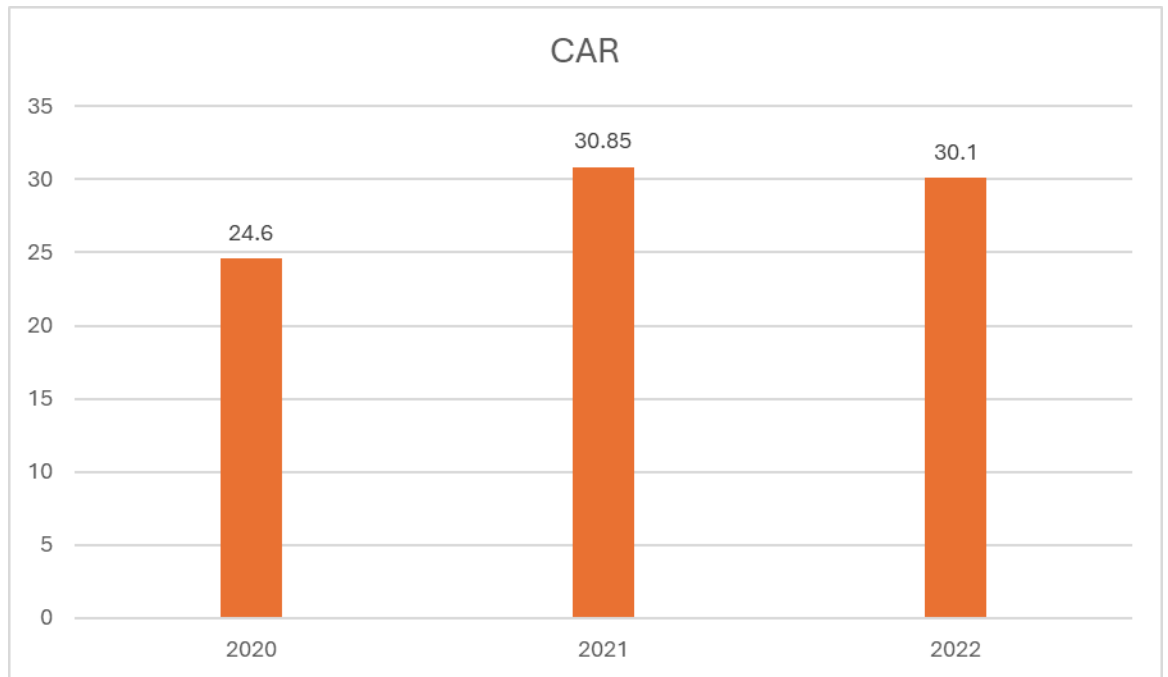
Berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPS-LB) tanggal 2 Maret 2018 menetapkan dan mengangkat Sdr. Muhammad Abdillah, S.E sebagai Direktur Umum dan Kepatuhan PD. BPR BKK Banjarharjo terhitung mulai tanggal 2 Maret 2018 sampai dengan 2 maret 2023.

Berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPS-LB) tanggal 5 Juli 2018 memberhentikan sdri. Yuvita Norma Evarini, S.H sebagai Ketua Dewan Pengawas PD.BPR BKK Banjarharjo terhitung mulai tanggal akhir masa jabatannya yaitu 6 Juli 2018.

Bank memiliki karyawan sebanyak 75 orang terdiri dari pegawai tetap sebanyak 52 dan pegawai tidak tetap sebanyak 23 orang pada 31 Desember 2018

dan sebanyak 65 orang terdiri dari 53 orang pegawai tetap dan sebanyak 12 orang pegawai tidak tetap pada 31 Desember 2017.

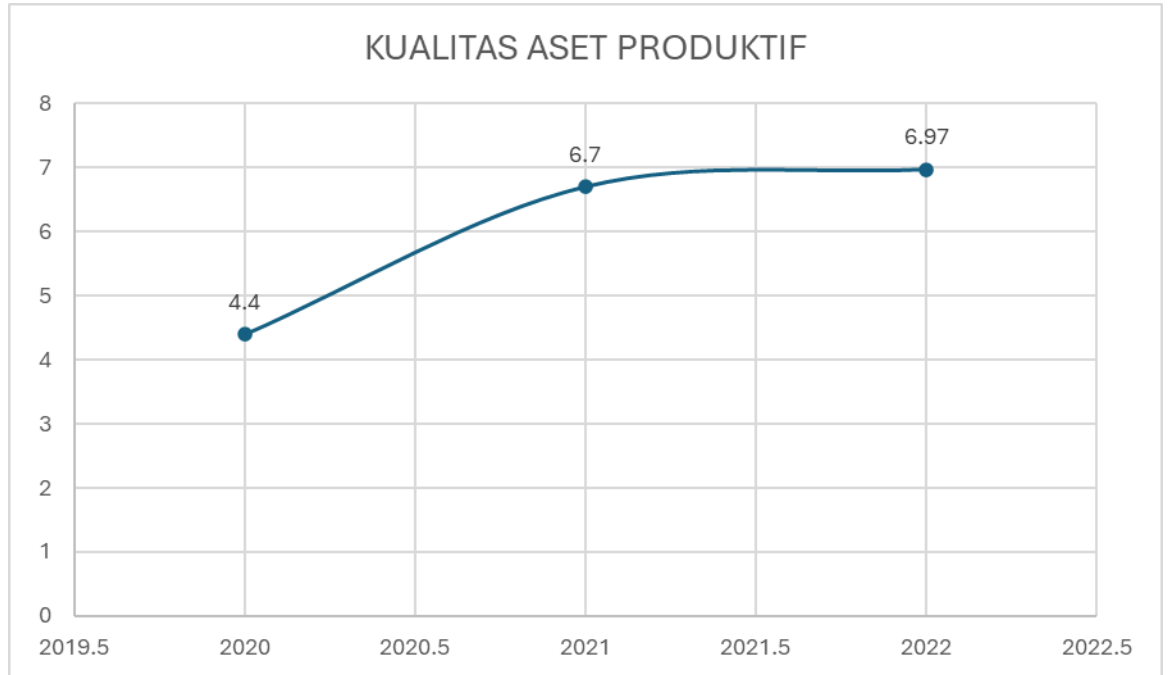
**b. Evaluasi Kinerja Keuangan BPR BKK Bandarharjo 2020-2022**



Berdasarkan grafik tersebut dapat dijelaskan:

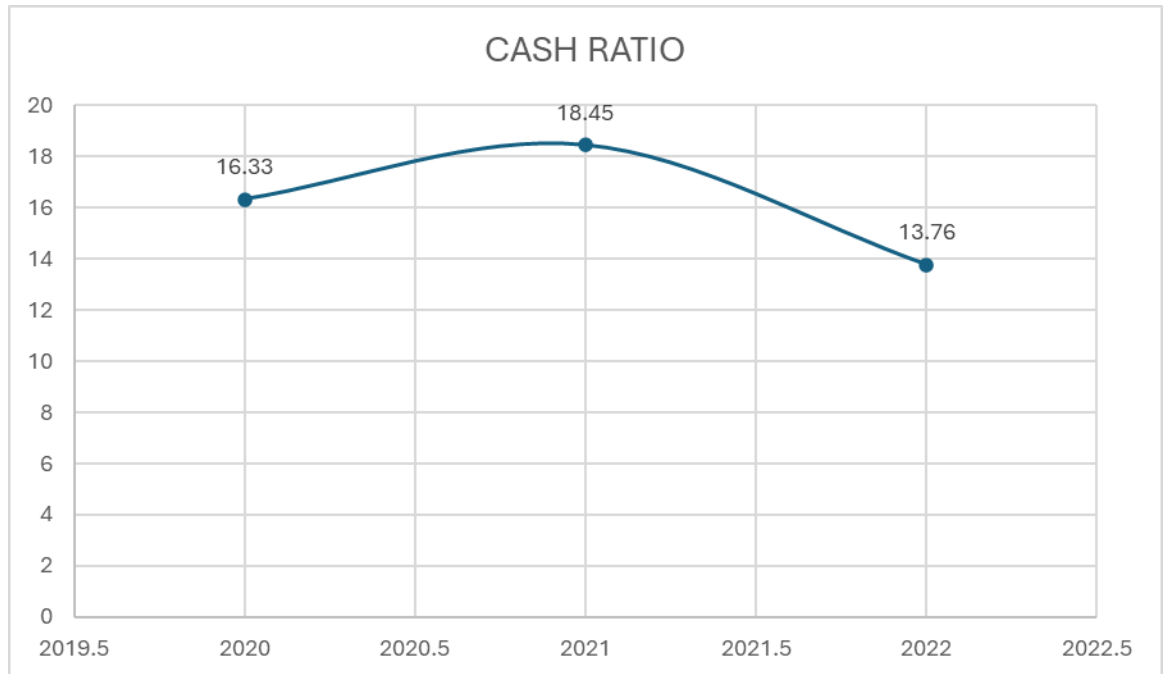
*Capital Adequacy Ratio* (CAR) menunjukkan kemampuan suatu unit usaha dalam mempunyai penurunan nilai aktiva dengan menggunakan modal sendiri. Berdasarkan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan sehat apabila rasio CAR bernilai 8% atau lebih. BPR BKK Bandarharjo dengan nilai CAR pada tahun 2020 24,6; tahun 2021 sebesar 30,85, dan tahun 2022 sebesar 30,10. Sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan dalam keadaan sehat jika rasio Car bernilai 8%. Oleh karena itu, selama tahun 2020-2022 BPR BKK Bandarharjo

dapat dikategorikan dalam bank dengan kondisi sehat dan mengalami peningkatan dari tahun 2020-2022.

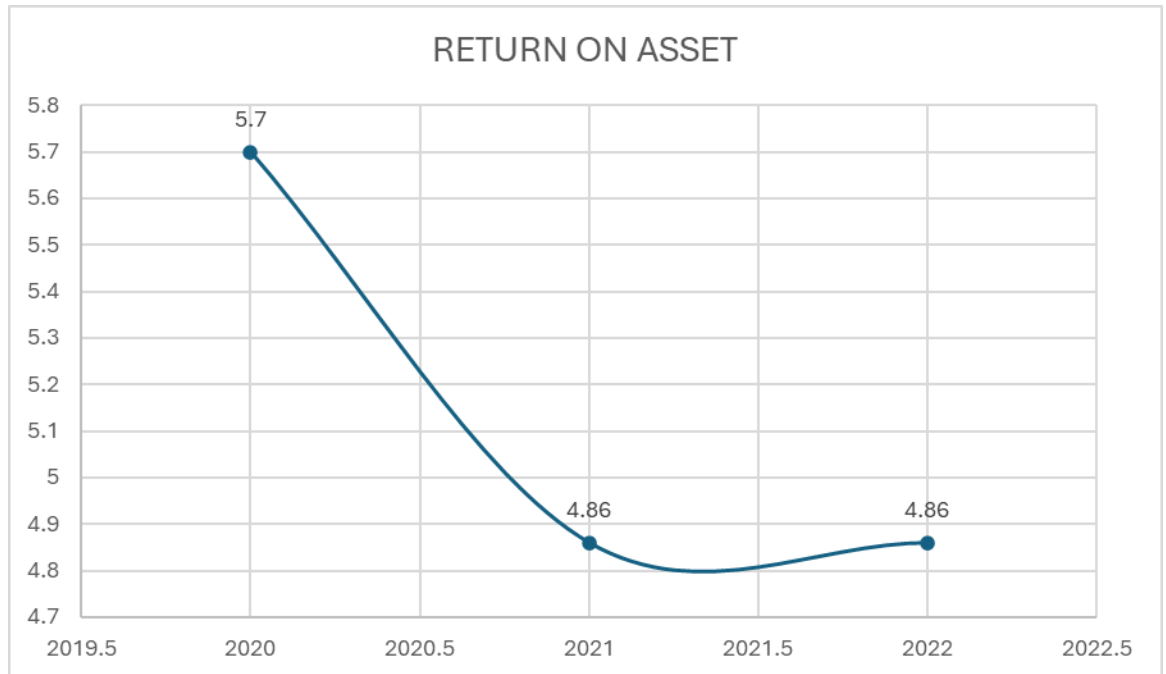


Rasio Kualitas Aset Produktif (KAP) menunjukkan kinerja keuangan perbankan. Sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan dalam kondisi sehat jika nilai rasio KAP kurang dari 10,35%. Jika dilihat dari rasio kualitas aset produktif, BPR BKK Bandarharjo termasuk dalam kategori sehat. Hal ini dapat dilihat dari nilai rasio KAP di tahun 2020 sebesar 4,4%; tahun 2021 sebesar 6,7%; dan tahun 2022 sebesar 6,92%.

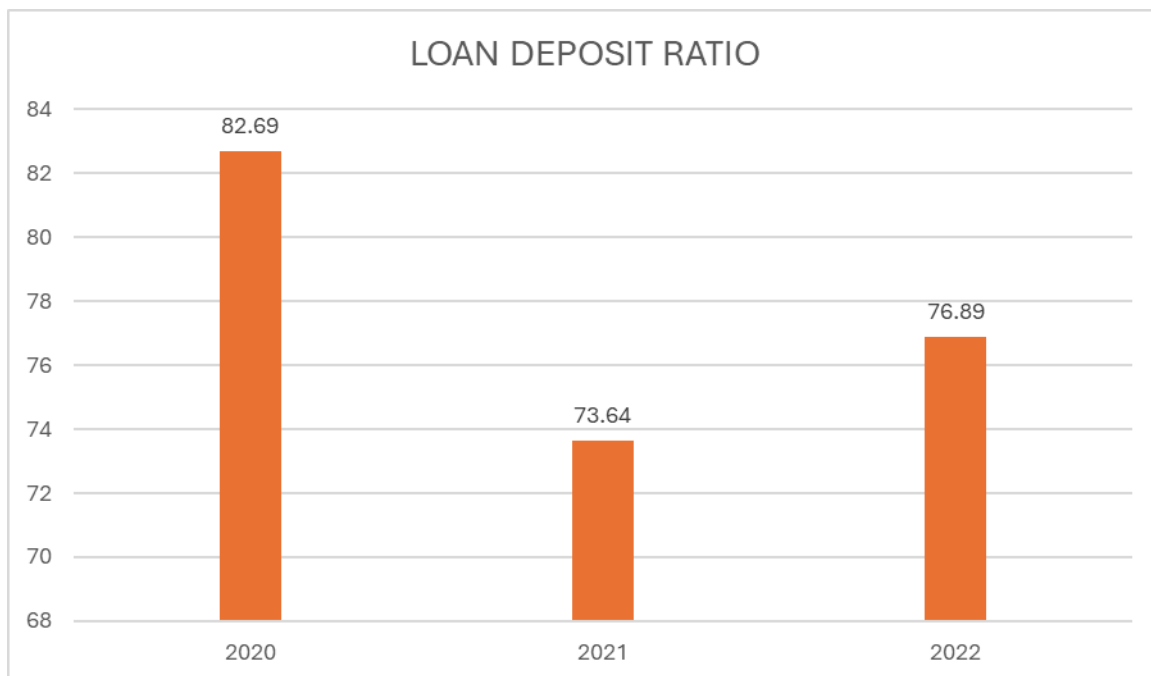




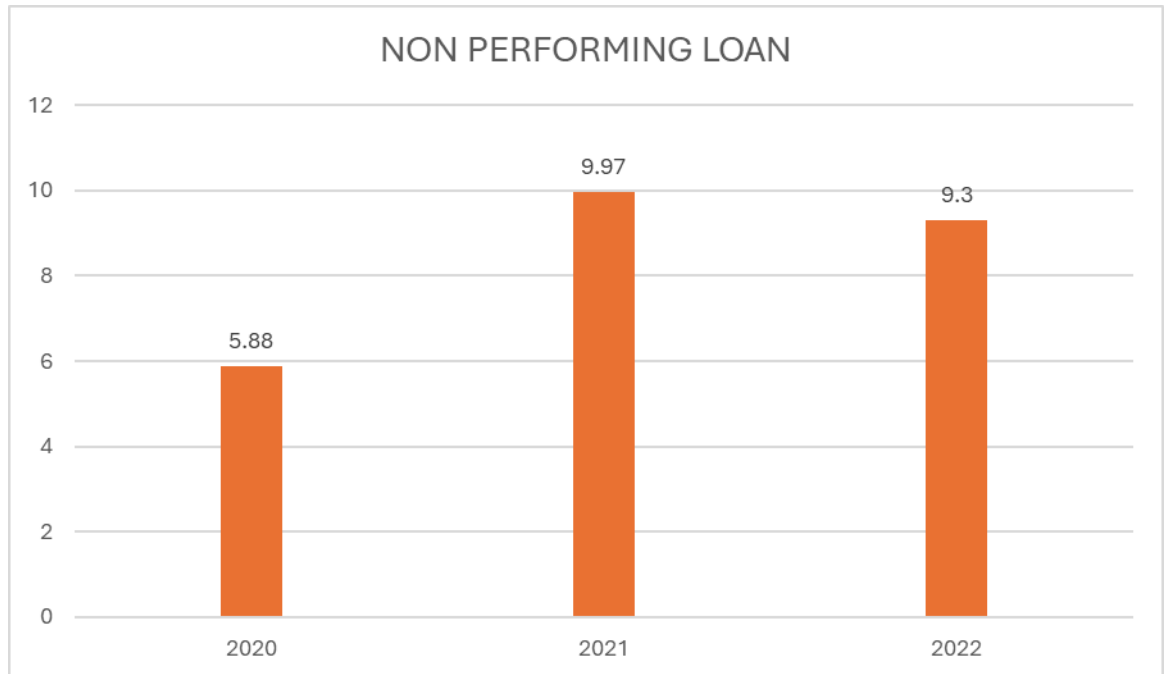
*Cash Ratio* menunjukkan perbandingan antara hutang lancar dan aset lancar. Semakin besar hutang lancar dibandingkan dengan aset lancar, maka kondisi perusahaan semakin tidak sehat. Dilihat dari *cash ratio*, pada tahun 2020 sebesar 16,33%; tahun 2021 sebesar 18,45%; dan tahun 2022 sebesar 13,76%. Dari data tersebut artinya dapat dilihat bawah BPR BKK Bandarharjo dalam kondisi yang sehat.



Rasio *Return on Asset* (ROA) menunjukkan kemampuan suatu unit usaha dalam menghasilkan laba dengan aktiva yang dimiliki. Dilihat dari Rasio *Return on Asset* (ROA), BPR BKK Bandarharjo pada tahun 2020 mempunyai nilai sebesar 5,7%. Pada tahun 2021 mengalami penurunan, sehingga nilainya menjadi 4,86% dan pada tahun 2022 nilainya sama dengan tahun 2021 yakni 4,86%. Berdasarkan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan dalam kondisi sehat jilai nilai ROA lebih dari 1,215%. Oleh karena itu pada tahun 2020-2022 BPR BKK Bandarharjo dikategorikan dalam kondisi sehat.



*Loan Deposit Ratio* (LDR) adalah rasio keuangan yang menggambarkan kemampuan suatu unit usaha dalam memenuhi kewajiban jangka pendek. Sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan dalam kondisi sehat jika nilai LDR  $\leq 94,75\%$ . Dilihat dari rasio LDR tahun 2020, BPR BKK Bandarharjo dapat dikategorikan dalam kondisi yang cukup sehat dengan nilai LDR 82,69%. Pada tahun 2021 sebesar 73,64% dan pada tahun 2022 sebesar 76,89%. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa BPR BKK Bandarharjo selama tahun 2020-2022 dalam kondisi sehat.



*Non Performing Loan* adalah rasio yang memberikan informasi mengenai perbandingan jumlah kredit bermasalah dengan jumlah kredit yang diberikan. Sesuai dengan peraturan Bank Indonesia, besarnya rasio NPL ini tidak boleh melebihi 5%. Jika rasio ini besarnya melebihi 5%, berarti jumlah modal akan berkurang karena digunakan untuk membiayai kredit masalah. Pada tahun 2020, BPR BKK Bandarharjo memiliki rasio NPL 5,88%. Pada tahun 2021 sebesar 9,97% dan tahun 2022 sebesar 9,3%. Berdasarkan hal demikian, maka BPR BKK Bandarharjo dalam kondisi tidak sehat, karena besar rasio NPL lebih dari 5%.

### c. Road Map Penyertaan Modal dan Pemanfaatannya

Besaran penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Brebes sampai dengan tahun 2028 pada BPR BKK Banjarharjo adalah sebesar Rp.6.000.000.000,- Dalam rangka meningkatkan usaha BPR BKK Banjarharjo membutuhkan tambahan

permodalan. Tambahan setoran modal yang dibutuhkan BPR BKK Banjarharjo sebesar Rp 19.000.000.000,- dengan perincian penyertaan modal tahunan sebagai berikut :

1. Tahun 2020 sebesar Rp 3.000.000.000,- (Tiga Milyar Rupiah).
2. Tahun 2021 sebesar Rp 4.000.000.000,- (Empat Milyar Rupiah).
3. Tahun 2022 sebesar Rp 4.000.000.000,- (Empat Milyar Rupiah).
4. Tahun 2023 sebesar Rp 4.000.000.000,- (Empat Milyar Rupiah).
5. Tahun 2024 sebesar Rp 4.000.000.000,- (Empat Milyar Rupiah).

Tambahan setoran modal tersebut sangat dibutuhkan oleh BPR BKK Banjarharjo untuk peningkatan modal operasional, Peningkatan aset-aset BPR BKK Banjarharjo, Peningkatan kualitas perkantoran, Mendukung perluasan wilayah usaha BPR BKK Banjarharjo di wilayah Brebes dan Memberikan kontribusi pendapatan asli daerah. Selain juga akan dimanfaatkan untuk mendukung kegiatan ekspansi kredit. BPR BKK Banjarharjo merencanakan ekspansi kredit yang terus meningkat secara bertahap dari tahun ke tahun. Peningkatan penyaluran kredit dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan BPR BKK Banjarharjo dengan tetap memperhatikan aspek risiko yang muncul.

#### **4. PT BPR BKK Jateng**

##### **a. Profil Perusahaan**

PD. BPR BKK Brebes didirikan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa tengah Tanggal 4 September 1969, nomor Dsa.G 226/1969 juncto tanggal 19 Nopember 1970 nomor Dsa.G 323/1970 dan Peraturan

Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 11 tahun 1981 yang telah diubah dengan Perda Nomor 2 tahun 1988 tentang Badan Kredit Kecamatan, yang kemudian diubah lagi dengan Perda Nomor 4 tahun 1995, dan diumumkan dalam Lembaran Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 15 tahun 1996 Seri D Nomor 13, dan terakhir diubah lagi dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 20 tahun 2002 untuk melanjutkan usaha Badan Kredit Kecamatan. PD. BPR BKK Brebes mendapat izin merger dengan surat Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 42 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaksanaan Merger dan Pengelolaan Manajemen Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan (PD BKK) di Provinsi Jawa Tengah. Perubahan anggaran dasar terakhir dengan akta notaris Tri Sakti Handayani, S.H Nomor 20 tanggal 14 Desember 2010 tentang Perubahan Anggaran Dasar Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Brebes, Kabupaten Brebes dan memiliki 12 Kantr Cabang serta Kantor Pelayanan Kas diwilayah Kecamatan, Kabupaten Brebes.

### **Tempat Kedudukan**

PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes berkantor pusat di Jl. Jenderal Soedirman Nomor 149 dan memiliki 13 (tiga belas) Kantor Cabang, yaitu:

Kantor Cabang:

1. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes Kantor Pusat Operasional
2. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Losari
3. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Tanjung
4. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Jatibarang

5. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Wanasari
6. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Salem
7. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Tonjong
8. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Ketanggungan
9. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Kersana
10. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Paguyangan
11. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Larangan
12. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Songgom
13. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes di Bantarkawung

### **Maksud dan Tujuan**

Maksud dan tujuan didirikan PD. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes adalah untuk membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah di segala bidang dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat serta sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut perseroan dapat melaksanakan kegiatan usaha sebagai berikut:

1. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa tabungan, deposito berjangka atau bentuk lainnya yang dipersamakan;
2. Memberikan kredit dan melaksanakan pembinaan teradap nasabah;
3. Menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia, deposito berjangka, atau jenis lainnya pada bank lainnya;

4. Menjalankan usaha-usaha perbankan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Pemegang Saham**

Pemegang saham dan komposisi modal disetor PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes Kabupaten Brebes, pada tanggal 31 Desember 2022 dan 2021 adalah sebagai berikut:

No	Nama Pemilik	31 Desember 2022		31 Desember 2021	
		Nominal	%	Nominal	%
1	Pemprov Jateng	16.258.158.000	51.03%	13.224.600.000	46.50%
	Pemkab Brebes	15.601.842.000	48.97%	15.215.400.000	53.50%
	Jumlah	31.860.000.000	100%	28.440.000.000	100%

### **Susunan Pengurus**

susunan pengurus PT BPR BKK Bank Jateng per periode 2020 s.d. 2024 sebagai berikut:

Komisaris Utama : Eddy Sulistyو Bramiyanto, S.E., M.M.

Komisaris : DRS. Budi Susetyono, M.PA.

Komisaris independent : Fahmi Akbar Idris



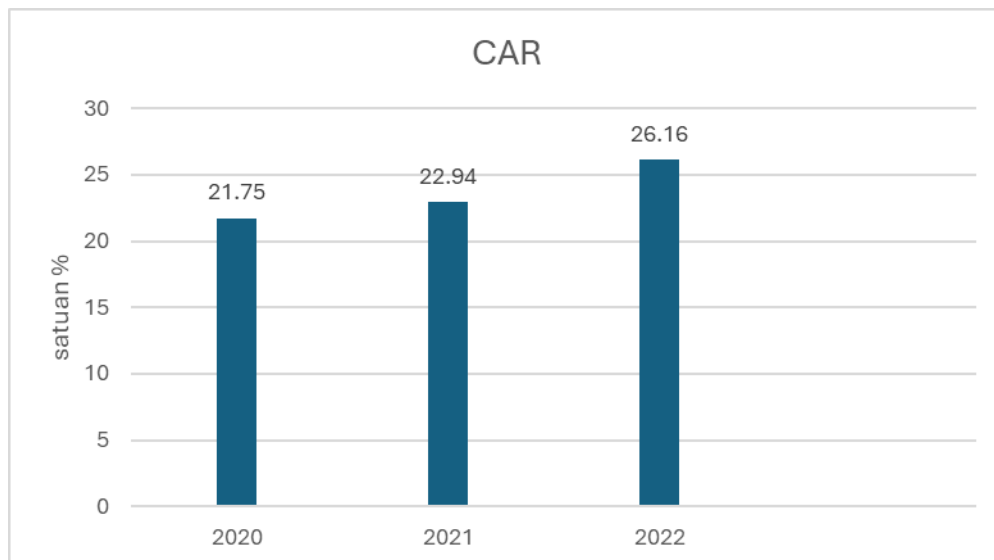
: Heru Suprihati

Direktur Utama : H. Koesnanto, S.H., M.Kn.

Direktur Operasional : Drajat Aditya Waldi, S.E., M.M.

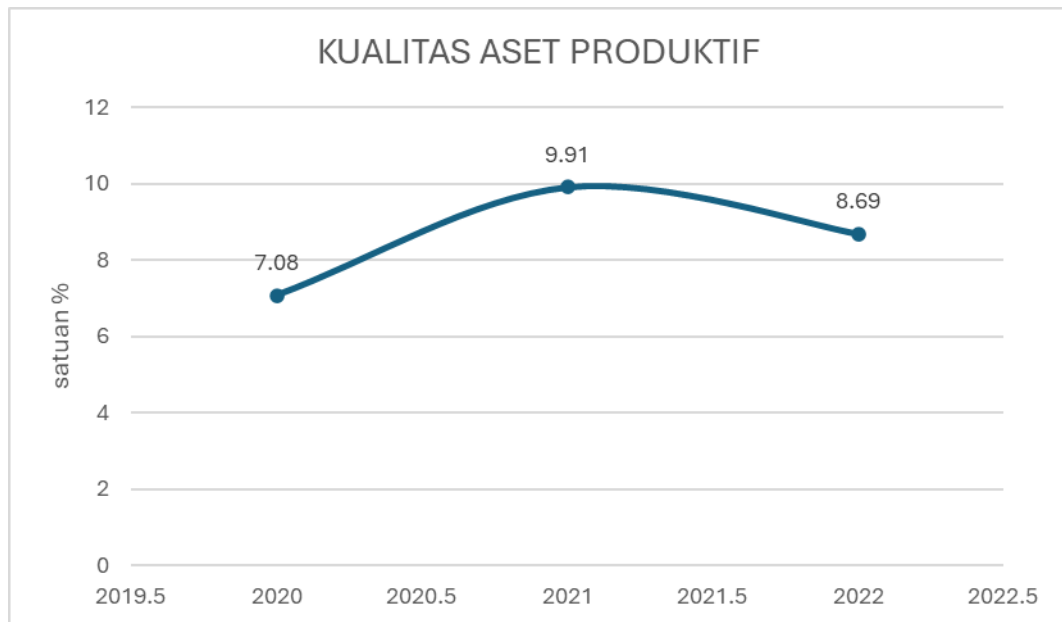
Direktur Kepatuhan : Sarwini Supriati, S.E.

**b. Evaluasi Kinerja Keuangan PT. BPR BKK JATENG (Perseroda)**



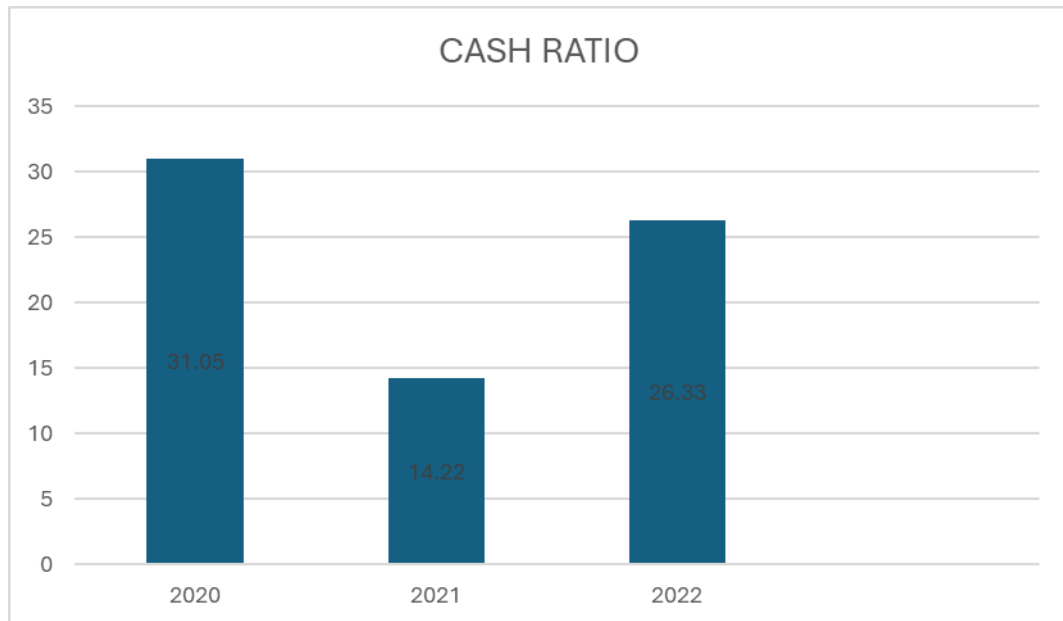
Berdasarkan grafik tersebut dapat dijelaskan:

Capital Adequacy Ratio (CAR) menunjukkan kemampuan suatu unit usaha dalam membiayai penurunan nilai aktiva dengan menggunakan modal sendiri. Berdasarkan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan sehat apabila rasio CAR bernilai 8% atau lebih. PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dengan nilai CAR pada tahun 2020 sebesar 21,75%; tahun 2021 sebesar 22,94%; tahun 2022 sebesar 26,16%. Sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia, Bank dikategorikan dalam kondisi sehat jika raio CAR bernilai 8%. Oleh karena itu, selama tahun 2020-2022 PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dapat dikategorikan dalam bank dengan kondisi sehat, dan mengalami peningkatan dari tahun 2020-2022.

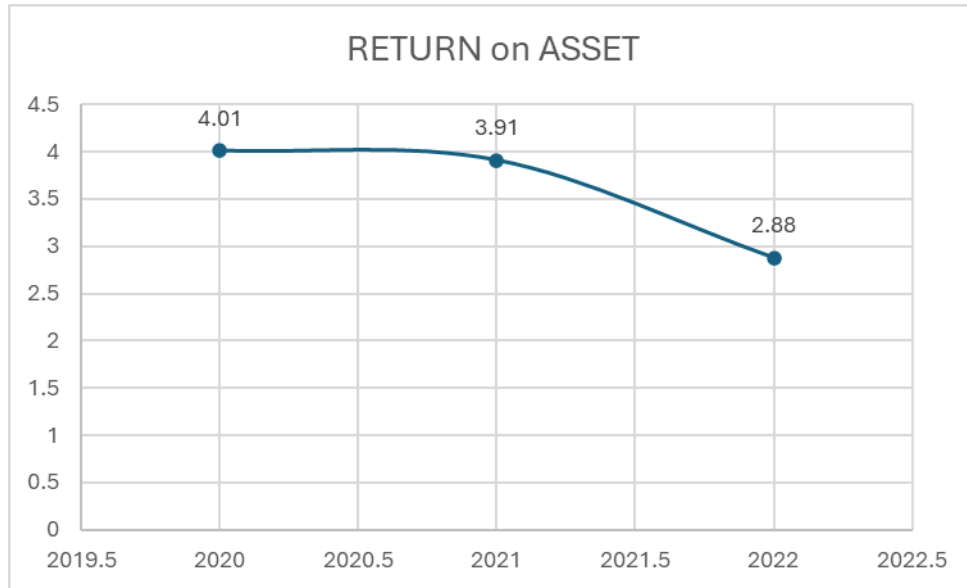


Rasio Kualitas Aset Produktif (KAP) menunjukkan kinerja keuangan perbankan. Sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan dalam

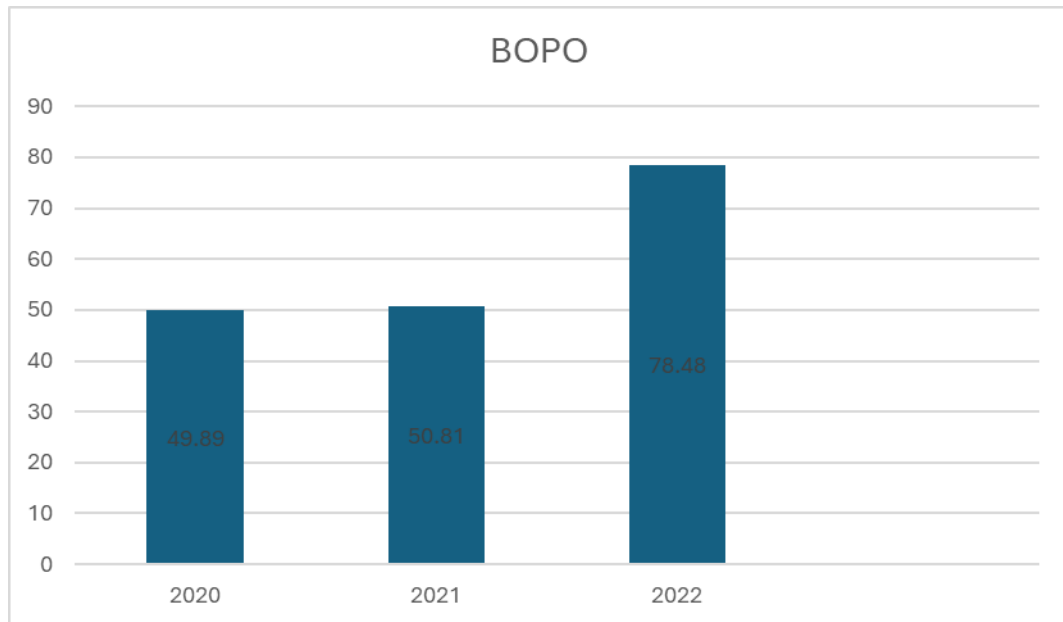
kondisi sehat jika nilai rasio KAP kurang dari 10,35%. Jika dilihat dari rasio kualitas aset produktif, PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes termasuk dalam kategori sehat. Hal ini dapat dilihat dari nilai rasio KAP di tahun 2020 sebesar 7,08%; tahun 2021 sebesar 9,91%, dan tahun 2022 sebesar 8,69%.



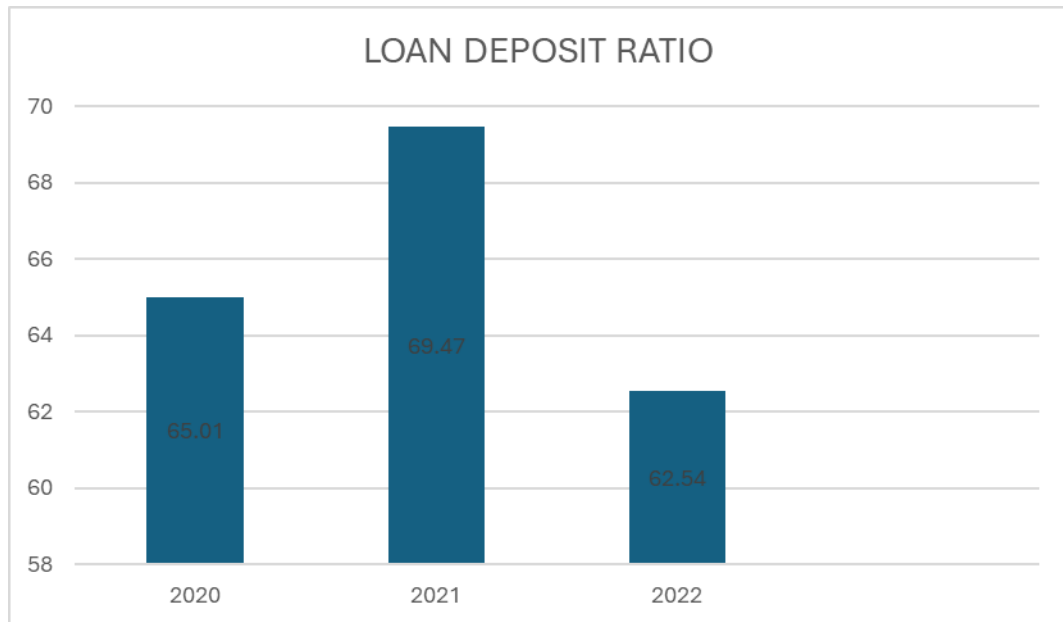
Cash Rasio menunjukkan perbandingan antara hutang lancar dan aset lancar. Semakin besar hutang lancar dibandingkan dengan aset lancar, maka kondisi perusahaan semakin tidak sehat. Dilihat dari Rasio Cash Ratio, pada tahun 2020 sebesar 31,05%; tahun 2021 sebesar 14,22%; tahun 2022 sebesar 26,33%. Artinya, dilihat dari rasio Cash Ratio, PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dalam kondisi yang sehat.



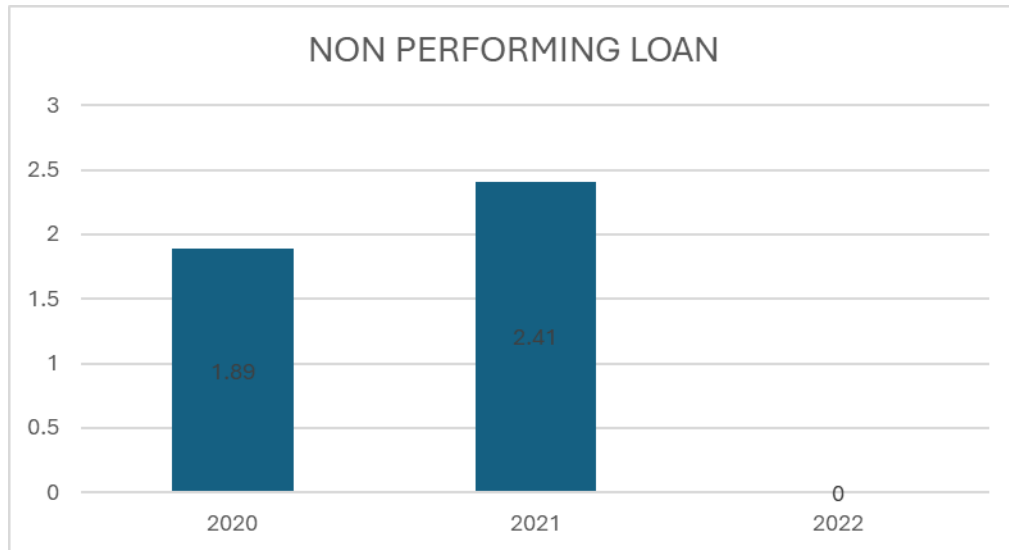
Rasio Return on Asset (ROA) menunjukkan kemampuan suatu unit usaha dalam menghasilkan laba dengan aktiva yang dimiliki. Dilihat dari Rasio Return on Asset (ROA), PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes pada tahun 2020 mempunyai nilai ROA 4,01%. Pada tahun 2021 mengalami penurunan, sehingga nilainya menjadi 3.91%, dan pada tahun 2022 menjadi 2.88%. Berdasarkan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan dalam kondisi sehat jika nilai ROA lebih dari 1,215%. Oleh karena itu pada tahun 2020 sampai 2022 PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dilihat dari rasio ROA dikategorikan dalam kondisi sehat



Rasio BOPO adalah rasio yang menunjukkan perbandingan antara beban operasional dengan pendapatan operasional dari suatu usaha. Perusahaan dikatakan efektif dalam pengelolaan jika besarnya rasio BOPO kurang dari 100%. Pada tahun 2020 tingkat rasio BOPO sebesar 49,89%, pada tahun 2021 sebesar 50,81%, dan pada tahun 2022 sebesar 78,48%. Berdasar informasi tersebut dapat dikatakan PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dalam kondisi sehat pada tahun 2020 sampai dengan 2022.



Loan Deposit Ratio (LDR) adalah rasio keuangan yang menggambarkan kemampuan suatu unit usaha dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia, bank dikategorikan dalam kondisi sehat jika nilai LDR  $\leq 94,75\%$ . Dilihat dari rasio LDR tahun 2020, PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dapat dikategorikan dalam kondisi yang sehat dengan nilai LDR 65,01%. Pada tahun 2021 sebesar 69,47% dan 2022 rasio LDR sebesar 62,54%. Artinya selama tahun 2020-2022 PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dalam kondisi sehat.



NonPerforming Loan adalah rasio yang memberikan informasi mengenai perbandingan jumlah kredit bermasalah dengan jumlah kredit yang diberikan. Sesuai peraturan Bank Indonesia, besarnya rasio NPL ini tidak boleh melebihi 5%. Jika rasio ini besarnya melebihi 5%, berarti jumlah modal akan berkurang karena digunakan untuk membiayai kredit masalah. Pada tahun 2020, memiliki rasio NPL sebesar 1,89%, tahun 2021 sebesar 2,41%, dan pada tahun 2022 sebesar 0%. Artinya bahwa PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes tidak memiliki kredit bermasalah, dan dalam kondisi sehat, karena besar rasio NPL kurang dari 5%

#### **b. Road Map Penyertaan Modal dan Pemanfaatannya**

Besaran penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Brebes sampai dengan tahun 2019 di PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes adalah sebesar Rp.10.070.000.000,- Dalam rangka meningkatkan volume usaha BPR BKK JATENG membutuhkan tambahan permodalan. Tambahan setoran modal yang

dibutuhkan PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes sebesar Rp 7.500.000.000 dengan perincian penyertaan modal tahunan sebagai berikut:

1. Tahun 2020 sebesar Rp 1.000.000.000,00 (Satu Milyar Rupiah).
2. Tahun 2021 sebesar Rp 1.250.000.000,00 (Satu Milyar Dua Ratus Lima Puluh Juta Rupiah).
3. Tahun 2022 sebesar Rp 1.250.000.000,00 (Satu Milyar Dua Ratus Lima Puluh Juta Rupiah).
4. Tahun 2023 sebesar Rp 2.000.000.000,00 (Dua Milyar Rupiah).
5. Tahun 2024 sebesar Rp 2.000.000.000,00 (Dua MilyarRupiah)..

Tambahan setoran modal tersebut sangat dibutuhkan oleh PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes untuk peningkatan modal operasional melalui pemberian kredit UMKM, kredit konsumsi dan kredit investasi, peningkatan aset-aset PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes, peningkatan kualitas perkantoran melalui penambahan sarana dan prasarana kantor, peningkatan kualitas sumberdaya manusia (SDM), perbaikan gedung kantor, mendukung perluasan wilayah usaha PT. BPR BKK JATENG diwilayah Brebes dan memberikan kontribusi pendapatan asli daerah. Selain itu juga akan dimanfaatkan untuk mendukung kegiatan ekspansi kredit untuk meningkatkan pendapatan PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Cabang Brebes dengan tetap memperhatikan aspek risiko yang muncul.



### **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 penyetoran 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-Undangan.
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 Kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah diharapkan daerah dapat mendapatkan deviden atau bunga yang bermanfaat bagi pendapatan daerah.

Manfaat penyertaan modal tidak hanya bagi pemerintah daerah, melainkan juga terhadap PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah. Pertama, penguatan modal dapat memperkuat struktur permodalan PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah yang lebih kuat sehingga dapat bertahan dalam kondisi yang tidak normal, seperti krisis ekonomi maupun kredit macet. Kedua, PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah untuk meningkatkan pengembangan produk dan layanan baru yang ditawarkan kepada konsumen. Belanja teknologi juga sangat

dibutuhkan sehingga pelayanan dapat maksimal. Keempat, karena wilayah cakupan PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah ada di hampir seluruh wilayah Kabupaten Brebes maka diharapkan dengan penambahan maka dapat dilakukan penambahan jaringan kantor dan layanan, seperti penyediaan mesin-mesin ATM hingga ke Desa atau Kecamatan. 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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah maka dapat menguatkan BUMD tersebut dapat mendapatkan tambahan usah untuk kepentingan perusahaan maupun kepentingan masyarakat. PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah maka dapat menjamin kebutuhan masyarakat untuk mengakses Kebutuhan air yang dari bersih,

jernih dan stabil. Masyarakat dapat terhindar dari kredit ilegal dan merusak yang 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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 1992 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**

Arah dan jangkauan pengaturan dalam peraturan daerah yang akan dibentuk berkaitan dengan latar belakang atau landasan dilakukannya penyertaan modal pemerintah daerah, prinsip penyertaan modal pemerintah daerah tujuan penyertaan modal pemerintah daerah, bentuk penyertaan modal pemerintah daerah, rincian atas penyertaan modal pemerintah daerah kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.

Sasaran yang akan diwujudkan dengan dibentuknya Peraturan Daerah tentang Penyertaan dan Penambahan Modal Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah ini yaitu pertama, meningkatkan kapasitas usaha dan memperkuat struktur permodalan PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah, sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan perusahaan. Kedua, memberikan kepastian hukum atas status barang milik daerah yang akan dijadikan objek penyertaan modal pemerintah daerah, sehingga barang milik daerah tersebut menjadi bagian dari modal perusahaan. Harapannya, barang milik daerah dimaksud akan dapat segera dimanfaatkan dan dioperationalkan sesuai dengan peruntukannya.

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.

Kabupaten Brebes memiliki peluang dalam pengembangan ekonomi utamanya dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Peluang ini ditindaklanjuti dengan penyertaan modal pemerintah kabupaten Brebes kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT.



BPR Jawa Tengah. 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 Daerah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.

## **5.3. Ketentuan Umum**

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah. perlu memuat ketentuan umum sebagai berikut:

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. PT. BPR Banjarharjo adalah Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Brebes yang bergerak dibidang pelayanan jasa perbankan.
5. PT. BPR Jawa Tengah Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh **Kabupaten Brebes** yang bergerak dibidang pelayanan jasa perbankan
6. 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.

7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
8. Rapat Umum Pemegang Saham PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah yang selanjutnya disingkat RUPS adalah lembaga tertinggi dalam PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah yang menentukan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perusahaan.
9. 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 Daerah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah. 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.

PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah yang mempunyai peran atas peningkatan kapasitas P PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.

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.

## **6.2. Saran**

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaen Brebes Penyertaan Modal Daerah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah merekomendasikan:

1. Sesuai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Brebes Tahun 2023, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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 Daerah Pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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," "Dharmasisya" 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. Admnistrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Pradigmacdari Adnistrasi 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 PT. BPR BANJARHARJO DAN  
PT. BPR JAWA TENGAH

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BREBES,

- Menimbang :
- a. bahwa PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah merupakan badan usaha milik daerah yang dimiliki Kabupaten Brebes dan bergerak dibidang jasa perbankan bagi masyarakat Kabupaten Brebes;
  - b. bahwa penyertaan modal daerah diperuntukan dalam rangka mendukung pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta peningkatan Pendapatan Asli Daerah guna mensejahterakan masyarakat;
  - c. bahwa pemerintah Kabupaten Brebes sebagai salah satu pemilik saham PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah bertanggungjawab akan penguatan kelembagaan dan penguatan struktur permodalan guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat, maka diperlukan penambahan modal melalui penyertaan modal Pemerintah Daerah;
  - d. 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:

- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah;

- 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 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
  9. 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);
  10. 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);

Dengan Persetujuan Bersama :  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BREBES  
dan BUPATI BREBES

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENYERTAAN MODAL  
PEMERINTAH KABUPATEN BREBES PADA PT. BPR  
BANJARHARJO DAN PT. BPR JAWA TENGAH.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

10. Daerah adalah Kabupaten Brebes.
11. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
12. Bupati adalah Bupati Brebes.
13. PT. BPR Banjarharjo adalah Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Brebes yang bergerak dibidang pelayanan jasa perbankan.
14. PT. BPR Jawa Tengah Badan Usaha Milik Daerah yang dimiliki oleh **Kabupaten Brebes** yang bergerak dibidang pelayanan jasa perbankan
15. 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.

16. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
17. Rapat Umum Pemegang Saham PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah yang selanjutnya disingkat RUPS adalah lembaga tertinggi dalam PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah yang menentukan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perusahaan.
18. 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.

## 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.

### Pasal 3

(1) Penambahan Penyertaan Modal Daerah dimaksudkan untuk:

- a. penguatan kelembagaan dan memperkuat struktur permodalan PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah;
- b. meningkatkan persentase saham daerah dalam upaya peningkatan pelayanan pada masyarakat;
- c. meningkatkan kapasitas usaha guna memperoleh manfaat ekonomi dan sosial; dan
- d. mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah.

(2) Manfaat ekonomi dan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi:

- a. sejumlah keuntungan tertentu dalam jangka waktu tertentu yang dapat berupa dividen, bunga, dan pertumbuhan nilai BUMD;
- b. peningkatan jasa dan keuntungan bagi hasil Penyertaan Modal dengan jumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- c. peningkatan penerimaan Daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari Penyertaan Modal Daerah;
- d. peningkatan penyerapan tenaga kerja dengan jumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat

- langsung dari Penyertaan Modal Daerah; dan/atau
- e. peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari Penyertaan Modal Daerah.

#### Pasal 4

Tujuan Penyertaan Modal pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah adalah :

- a. menunjang pelaksanaan pembangunan Daerah dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas Daerah;
- b. meningkatkan kinerja dan pengembangan PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah;
- c. Memperkuat permodalan PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah sesuai yang ditetapkan Rapat Umum Pemegang Saham;
- d. meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

## BAB II

### PELAKSANAAN DAN SUMBER DANA

#### Pasal 5

- (1) Pelaksanaan Penyertaan modal daerah pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah dilakukan melalui penempatan modal pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.
- (2) Penyertaan modal daerah pada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah 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

- (1) Modal Dasar PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah Kabupaten Brebes ditetapkan sebesar Rp. 200.000.000.000,- (dua milyar rupiah)
- (2) Modal Dasar sebagaimana disebutkan pada ayat (1) termasuk didalamnya berupa Barang milik daerah berupa Tanah seluas 7.151m<sup>2</sup> dengan nilai wajar Rp. 11.227.070.000,-

BAB IV  
BESARAN PENYERTAAN MODAL

Pasal 7

Dalam hal penambahan modal dasar PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah Kabupaten Brebes Direksi wajib membuat rencana bisnis perusahaan.

Pasal 8

Besaran Penyertaan Modal pada PT. BPR Banjarharjo adalah :

- (1) Besaran penyertaan modal daerah yang telah disetor pada PT. BPR Banjarharjo Kabupaten Brebes sampai dengan Tahun 2022 sebesar Rp. 79.774.393.640,- (tujuh puluh sembilan milyar tujuh ratus tujuh puluh empat juta tiga ratus sembilan puluh tiga enam ratus empat puluh rupiah)
- (2) Besaran penyertaan modal dari Tahun 2024 sampai dengan

Tahun 2028 sebesar Rp. 15.000.000.000 (lima belas milyar rupiah). Dengan perincian sebagai berikut:

- a) Tahun 2024 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - b) Tahun 2025 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - c) Tahun 2026 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - d) Tahun 2027 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - e) Tahun 2028 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
- (3) Besaran penyertaan modal dengan Bentuk Tanah seluas 7.151 m<sup>2</sup> yang terletak di Jalan Taman Siswa Nomor 3 Kelurahan Brebes, Kabupaten Brebes, dengan nilai wajar sebesar Rp. 11.227.070.000,00, dengan rincian sebagai berikut:
- (a) Tanah, Hak Pakai Nomor 00415 / Kelurahan Brebes, Nama Pemegang Hak Pemerintah Kabupaten Brebes Luas 4.410 m<sup>2</sup>
  - (b) Tanah, HP Nomor 00146 / Kelurahan Brebes, Luas 2.741 m<sup>2</sup>
- (4) Mekanisme pemindahtanganan Barang Milik Daerah dalam bentuk Penanaman Modal berupa Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai aturan perundang-undangan.

#### Pasal 9

Besaran Penyertaan Modal pada PT. BPR Jawa Tengah



adalah :

- (5) Besaran penyertaan modal daerah yang telah disetor pada PT. BPR Jawa Tengah Kabupaten Brebes sampai dengan Tahun 2022 sebesar Rp. 79.774.393.640,- (tujuh puluh sembilan milyar tujuh ratus tujuh puluh empat juta tiga ratus sembilan puluh tiga enam ratus empat puluh rupiah)
- (6) Besaran penyertaan modal dari Tahun 2024 sampai dengan Tahun 2028 sebesar Rp. 15.000.000.000 (lima belas milyar rupiah). Dengan perincian sebagai berikut:
  - f) Tahun 2024 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - g) Tahun 2025 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - h) Tahun 2026 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - i) Tahun 2027 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
  - j) Tahun 2028 sebesar Rp. 3.000.000.000 (Tiga milyar rupiah)
- (7) Besaran penyertaan modal dengan Bentuk Tanah seluas 7.151 m<sup>2</sup> yang terletak di Jalan Taman Siswa Nomor 3 Kelurahan Brebes, Kabupaten Brebes, dengan nilai wajar sebesar Rp. 11.227.070.000,00, dengan rincian sebagai berikut:
  - (c) Tanah, Hak Pakai Nomor 00415 / Kelurahan Brebes, Nama Pemegang Hak Pemerintah Kabupaten Brebes Luas 4.410 m<sup>2</sup>
  - (d) Tanah, HP Nomor 00146 / Kelurahan Brebes, Luas 2.741 m<sup>2</sup>

Mekanisme pemindahtanganan Barang Milik Daerah dalam bentuk Penanaman Modal berupa Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai aturan perundang-undangan.

#### Pasal 10

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

### BAB V FASILITASI DAN KOORDINASI

#### Pasal 11

- (1) Fasilitasi dan Koordinasi dalam rangka penyertaan modal daerah dilaksanakan oleh Organisasi Perangkat Daerah yang membidangi dan/atau mengkoordinasikan usaha-usaha penyertaan modal daerah.
- (2) Pelaksanaan fasilitasi dan koordinasi sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat melibatkan instansi yang terkait berdasarkan peraturan perundang-undangan.

### BAB VI PEMBAGIAN DEVIDEN

#### Pasal 12

- (1) Deviden akan disetorkan ke Kas Umum Daerah, jika cakupan layanan mencapai 80%.
- (2) Apabila belum mencapai cakupan layanan 80% maka deviden dimaksud akan menjadi catatan penambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah.

BAB VII  
HAK DAN KEWAJIBAN

Pasal 13

- (1) Pemerintah Daerah berhak menerima pembagian dividen dan/ atau bunga berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemerintah Daerah mempunyai hak suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.
- (3) PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah berhak atas penempatan modal daerah sesuai kebutuhan dan pengembangan perusahaan.

Pasal 14

- (1) PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah setiap tahun wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa ikhtisar Realisasi Kinerja dan Laporan Keuangan Perusahaan kepada Bupati
- (2) PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah berkewajiban menerbitkan sertifikat saham atas penyertaan modal yang diterima.
- (3) PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah wajib memberikan dividen dan/ atau bunga dan/ atau bagian laba usaha yang menjadi hak Pemerintah Daerah dan menyetorkannya kepada kas daerah.

BAB VIII  
PEMBINAAN, PENGAWASAN, PENGENDALIAN DAN  
PERTANGGUNGJAWABAN

#### Pasal 15

- (1) Bupati melakukan pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah.
- (2) Pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap 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 yang berlaku.

#### Pasal 16

- (1) Direksi PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah bertanggung jawab terhadap pengelolaan dana penyertaan modal.
- (2) Pertanggungjawaban Direksi PT. BPR Banjarharjo dan PT. BPR Jawa Tengah sebagaimana dimaksud ayat (1) disampaikan kepada Bupati melalui Dewan Komisaris.

### BAB IX

#### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 17

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

Diundangkan di Brebes Pada tanggal

.....

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 A I R M I N U M  
“TIRTA BARIBIS”

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 Air Minum “Tirta Baribis” merupakan badan usaha milik daerah yang bergerak di bidang jasa penyediaan air bersih sehingga membutuhkan ketersediaan modal berupa uang yang cukup untuk menunjang pelayanan jasa bagi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Brebes merupakan salah satu pemegang saham di Perusahaan Umum Daerah Air Minum “Tirta Baribis”

yang mempunyai peran atas peningkatan kapasitas Perusahaan Umum Daerah Air Minum “Tirta Baribis”.

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 Air Minum “Tirta Baribis”, meningkatkan kapasitas usaha guna memperoleh manfaat ekonomi dan sosial, dan mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah. Kemudian tujuannya ialah untuk pengembangan usaha Perusahaan Umum Daerah Air Minum “Tirta Baribis” dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, memperkuat struktur permodalan Perusahaan Umum Daerah Air Minum “Tirta Baribis”, memenuhi modal dasar Perusahaan Umum Daerah Air Minum “Tirta Baribis”, 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 perundangundangan.

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 masingmasing.

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 perundangundangan.

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

Cukup jelas

Pasal 12

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup jelas

Pasal 14

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 Air Minum “Tirta Baribis”

Ayat (3)

Cukup

jelas

Pasal 15

Cukup jelas

Pasal 16

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BREBES NOMOR

.....