



**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH PENYERTAAN
MODAL PADA BUMD SEKTOR KEUANGAN
DI PROVINSI JAWA TENGAH**

**SETDA BIRO PEREKONOMIAN
PROVINSI JAWA TENGAH
TAHUN 2023**

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Daerah saat ini menghadapi tantangan yang semakin besar terutama pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai lembaga bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah. BUMD memiliki peran yang sangat strategis bagi pembangunan ekonomi Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memperkuat keberadaan BUMD, dimana dalam peraturan pemerintah tersebut dinyatakan 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 salah satu penggerak perekonomian Daerah yang dapat menambah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). BUMD menggerakkan sektorsektor 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

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan entitas bisnis yang di dirikan berdasarkan Peraturan Perundang Undangan. Aspek yang melekat pada BUMD adalah pertama aspek legalitas (*legal entity*) bahwa BUMD sebagai badan usaha telah memenuhi syarat formal ketentuan yang berlaku sebagai badan usaha berbadan hukum. Kedua aspek kesatuan usaha (*business entity*), bahwa BUMD merupakan kesatuan ekonomi yang diasumsikan sebagai badan atau organisasi yang berdiri sendiri, dan bertindak atas namanya sendiri serta terpisah dari pemiliknya. BUMD sebagai entitas legal dan bisnis

diharapkan mampu mendorong perekonomian daerah melalui peningkatan kuantitas dan kualitas layanan public dan keuntungan usaha (*profit oriented*). BUMD berbentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Bidang usaha BUMD terdiri dari bidang perbankan, PDAM dan Aneka Usaha. Hal tersebut didasarkan pada Undang – Undang No 23 tahun 2014 sebagaimana di ubah dengan Undang Undang No 5 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Dengan kata lain eksistensi BUMD memberikan multiplier effect bagi peningkatan kuantitas dan kualitas layanan sektor keuangan di Jawa Tengah dan menjadi salah satu agen pembangunan (*agent of development*).

Penguatan peran BUMD Sektor Keuangan di Jawa Tengah sebagai *agent of development* akan meningkat signifikan sejalan dengan peningkatan kinerja BUMD tersebut. Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah secara jelas kinerja yang signifikan tersebut ditandai dengan peningkatan kinerja keuangan, kemampuan menyerap tenaga kerja dan perannya dalam menstimulus peningkatan peran Usaha Kecil dan Menengah (UKM) terutama pada sektor – sektor produktif serta penugasan penyelenggarakan layanan publik (*public services obligation*). Dalam kerangka mewujudkan mandate tersebut BUMD sektor keuangan memerlukan tambahan modal dari Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah. Kebijakan tambahan modal dalam bentuk penyertaan modal bagi BUMD di Sektor Jasa Keuangan yang dinilai kedepan mampu meningkatkan kinerja sesuai indikator – indikator tersebut (mampu meningkatkan kinerja keuangan, menciptakan kesempatan kerja, fasilitasi akses keuangan UKM dan penyediaan layanan public (*public services obligation*). Menurut Peraturan Daerah No 10 tahun 2019 tentang perubahan atas peraturan daerah provinsi Jawa Tengah No 14 tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Pihak Ketiga di pasal 1 ayat 6 menjelaskan Penyertaan Modal adalah setiap usaha dalam menyertakan modal berupa uang dan/atau barang pada suatu usaha bersama dengan BUMD/BUMN atau Pihak Ketiga, dan/atau pemanfaatan Modal Daerah oleh Pihak Ketiga dengan mendapat bagian keuntungan.

Kebijakan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah juga mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2023. Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2023 mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No 84 Tahun 2022 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2023 menjelaskan penyusunan RKP menggunakan pendekatan tematik, holistik, integratif, dan spasial, serta kebijakan anggaran belanja berdasarkan money follows program dengan cara memastikan program yang memiliki manfaat dan bukan hanya merupakan tugas fungsi kementerian/lembaga yang bersangkutan, namun dapat dipaduserasikan antar kementerian/lembaga terkait. Berkaitan dengan itu, pencapaian prioritas pembangunan nasional memerlukan adanya koordinasi dari seluruh pemangku kepentingan, melalui pengintegrasian prioritas nasional/program prioritas/kegiatan prioritas yang dilaksanakan dengan berbasis kewilayahan, dengan bersama sama melakukan pemenuhan capaian target prioritas antara pusat dan daerah dengan mempertimbangkan potensi dan kebutuhan masing-masing daerah secara spesifik. Artinya Kebijakan penyertaan modal Pemerintah Daerah Provinsi Daerah perlu memperhatikan prioritas program dengan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota secara terintegrasi dan benar – benar memberikan manfaat yang optimal dalam mewujudkan pembangunan nasional. Secara indikatif kebijakan penyertaan modal Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah pada sektor jasa keuangan diharapkan mampu meningkatkan rata – rata rasio derajat desentralisasi fiskal provinsi dan kabupaten / kota di Jawa Tengah, dimana saat ini rata – ratanya berada pada 14,86 persen data 2011-2020 yang dikategorikan “kurang”

1.2 Maksud dan Tujuan

Secara Umum Maksud dari penyusunan rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal pada BUMD Sektor Jasa Keuangan di Provinsi Jawa Tengah adalah mengidentifikasi, mengukur, menganalisis, dan menetapkan dasar keputusan penyertaan modal pada BUMD di Jawa Tengah melalui Perda penyertaan modal pada BUMD Sektor Jasa Keuangan yang didasarkan pada prinsip *legal clarity* dalam penyelenggaraan perundang – undangan.

Adapun tujuan khusus dari dari rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal pada BUMD Sektor Jasa Keuangan di Provinsi Jawa Tengah adalah:

1. Mengidentifikasi dan menganalisis dasar keputusan penyertaan modal pada BUMD di Sektor Jasa Keuangan di Provinsi Jawa Tengah.
2. Menyusun draft rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pada BUMD di Sektor Jasa Keuangan di Provinsi Jawa Tengah

1.3 Sasaran dan Ruang Lingkup

Sasaran kegiatan ini adalah tersusunnya rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pada BUMD di Sektor Jasa Keuangan di Provinsi Jawa Tengah. Sedangkan ruang lingkup kegiatan ini diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Melakukan identifikasi dan analisis dasar keputusan penyertaan modal bagi BUMD Sektor Jasa Keuangan di Provinsi Jawa Tengah;
2. Menyusun draft rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pada BUMD di Sektor Jasa Keuangan di Provinsi Jawa Tengah.

1.4 Dasar Hukum

Landasan Hukum rancangan Peraturan Daerah (Perda) Tata Kelola BUMD yang Lebih Baik di Provinsi Jawa Tengah diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diubah dengan Undang Undang No 5 Tahun 2015, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
2. Undang – Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
3. Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
5. Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan

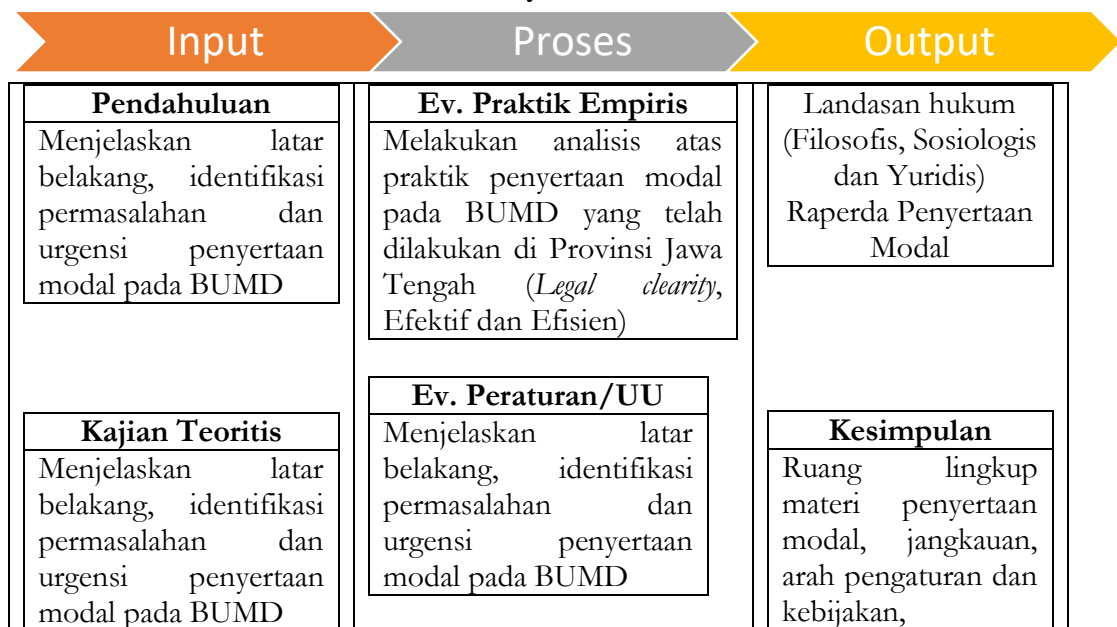
Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah

7. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No 10 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara Dan Pihak Ketiga.

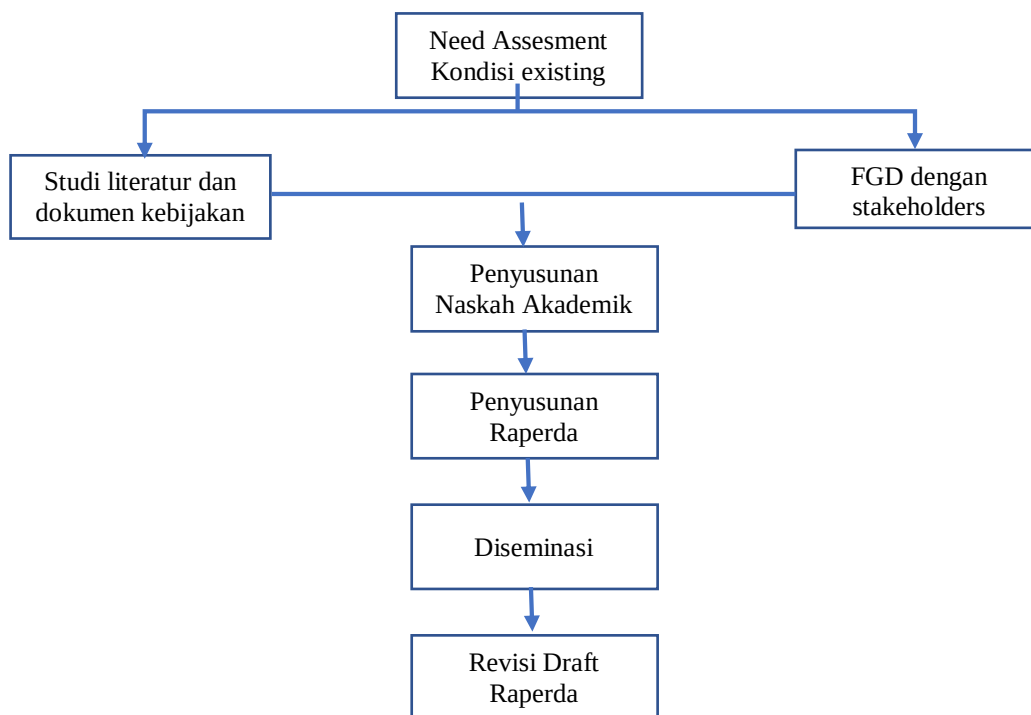
1.5 Metode Penelitian

Menurut Samsul (2017) menjelaskan bahwa metode yang digunakan untuk penyusunan Naskah Akademik terdiri dari analisis kuantitatif dan analisis kualitatif, baik yang bersumber dari data primer dan data sekunder. Analisis kuantitatif dilakukan dengan pendekatan analisis statistic deskriptif dan inferential. Analisis kualitatif dilakukan dengan pendekatan analisis konten (content analysis) dan penilaian dampak regulasi (Regulatory Impact Assessment) yang didasarkan pada prediksi berbagai kemungkinan atas regulasi sebelumnya. Adapun kerangka

Gambar 1.1 Alur Pikir Penyusunan Naskah Akademik



Gambar 1.2 Alur Pelaksanaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik



1.6 Sistematika

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal pada BUMD yang bergerak di Sektor Jasa Keuangan Provinsi Jawa Tengah mengacu pada Undang – Undang No 12 Tahun 2011 sistematikanya adalah:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan kajian, dasar hukum, metode dan sistematika penyusunan Naskah Akademik.

Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris

Bab ini menjelaskan mengenai kajian teoritis/studi literature tentang asas/prinsip yang terkait dengan praktik penyertaan modal Pemerintah Daerah pada BUMD terutama di sektor Jasa Keuangan, dengan berbagai implikasinya baik dari sisi ekonomi, social dan politik.

Bab III Evaluasi dan Analisis Perundang Undangan Terkait

Bab ini menjelaskan mengenai hasil analisis atau kajian yang terkait dengan peraturan atau perundang undangan yang berhubungan dengan rancangan

peraturan daerah tentang penyertaan modal pada BUMD di Sektor Jasa Keuangan.

Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis

Bab ini menjelaskan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis penyusunan peraturan daerah penyertaan modal pada BUMD Sektor Jasa Keuangan.

Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi muatan Peraturan Daerah

Bab ini menjelaskan ketentuan umum yang memuat sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan, serta materi tentang susunan rancangan peraturan daerah penyertaan modal pada BUMD di Sektor Jasa Keuangan.

Bab VI Penutup

Bab ini menjelaskan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan berdasarkan hasil analisis.

Daftar Pustaka

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

Penyusunan naskah akademik merupakan salah satu tahapan yang dilakukan untuk menyusun rancangan peraturan daerah, termasuk rancangan peraturan daerah untuk penyertaan modal pada PT. BPR BKK Kabupaten Klaten dan BPR BKK Kabupaten Temanggung. Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undanag-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah khususnya pada lampiran II. Secara ekspliti pada lampiran II menjelaskan bahwa Naskah Akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Selanjutnya dalam penyusunan naskah akademik tersebut memperhatikan sistematika yang sesuai atau mengacu kepada norma ketentuan yang telah ditetapkan tersebut.

A. LANDASAN TEORITIS

1. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945, UUD adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Berkaitan dengan istilah “peraturan perundang-undangan”, Hamid S. Attamimi (1992) menyebutkan bahwa: “istilah perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasi undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan, maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita ialah undang-undang dan peraturan

perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang berisi Peraturan/Keputusan Menteri yang berisi peraturan, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berisi peraturan, Keputusan Direktur Jenderal Kementerian yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, dan Keputusan Bupati/Walikota Kepala Daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat II”

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan meliputi UUD 1945, Ketetapan MPR, UU/PP Pengganti UU, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Disini terlihat bahwa UU nomor 15 tahun 2019 mengadopsi teori hukum murni (*Pure Theory of Law*) atau *stufenbau theory* dari Hans Kelsen dan Hans Nowiasky. Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) bersifat umum dan komprehensif; (2) bersifat universal dan dibuat untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya; dan (3) memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Jadi, peraturan perundang-undangan bersifat umum-abstrak, karena tidak hanya berlaku pada waktu tertentu, tempat tertentu, orang tertentu, dan fakta hukum tertentu (Fachrudin, 1996). Di dalam negara kesejahteraan, tugas pemerintah (daerah) tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif.

Dalam perspektif *welfare state*, pemerintah daerah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum atau mengupayakan kesejahteraan rakyat, dan dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah daerah diberi kewenangan untuk melakukan campur tangan dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Oleh karena itu, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat peraturan

perundang-undangan. Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi (Purbopranoto, 1981) yaitu:

a. syarat material, meliputi:

- 1) harus dibuat oleh organ atau badan/pejabat yang berwenang membuatnya (*bevoegd*); tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*) seperti penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), suap (*omkoping*) atau kesesatan (*dwalig*);
- 2) harus berdasarkan keadaan tertentu;
- 3) isi dan tujuannya harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya (*doelmatig*);
- 4) harus dapat dilaksanakan dan tidak melanggar peraturan-peraturan lain.

b. Syarat formal, meliputi:

- 1) syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan cara dibuatnya keputusan;
- 2) harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundangundangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan;
- 3) syarat-syarat, berhubung dengan pelaksanaan keputusan;
- 4) jangka waktu harus ditentukan, antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuat dan diumumkan keputusan.

Disamping itu terdapat asas-asas di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu:

a. asas hierarkhi, yaitu suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi:

- 1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya (*lex superior derogat lex inferior*) peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah

oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.

- 2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
 - 3) materi muatan yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.
- b. hak menguji peraturan perundang-undangan:
- 1) hak menguji secara materiil, yaitu menguji materi atau isi peraturan perundang-undangan, apakah sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
 - 2) hak menguji secara formal, yaitu menguji apakah semua formalitas atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sudah dipenuhi.
 - 3) UU yang bersifat khusus mengesampingkan UU yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*).
- c. UU tidak boleh berlaku surut (asas non retroaktif).
- d. UU yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posterior derogat lex priori*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merupa
Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merupakan implementasi dari politik hukum dalam pembentukan sistem hukum dan penegakannya, antara lain (Bagir manan, 1999):

- a. ada satu kesatuan sistem hukum nasional;
- b. sistem hukum nasional dibangun berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;
- c. tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa kepada warganegara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama;
- d. pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;

- e. hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya, diakui sebagai subsistem hukum nasional, sepanjang nyatanya hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- f. pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan
- g. hukum demokratis dan mandiri, serta terlaksananya negara hukum yang berkonstitusi.

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sebagai sumber hukum formal adalah semua produk hukum yang mengikat langsung seluruh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Keseluruhan aturan hukum yang tercakup di dalam UU dalam arti materil disebut peraturan perundang-undangan atau *regeling*, yang tersusun dalam satu hierarki atau tata urutan yang menunjukkan derajat atau kedudukan peraturan perundang-undangan. Montesquieu menganggap bahwa peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan akal sehat manusia (*'la raison humaine*) dan sebagai alat pelaksanaan nalar manusia (*'als ein anordenungsfall dieser raison humain*), karena salah satu peran penting dari peraturan perundang-undangan adalah menciptakan kebijakan untuk membimbing perilaku masyarakat dan penyelenggara negara agar sesuai dan sejalan dengan apa yang diharapkan. Dengan lahirnya suatu peraturan perundang-undangan dalam tatanan kehidupan sosial, maka peraturan perundang-undangan tersebut diasumsikan telah mengemban *fungsi ekspresif*, yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan keadilan. Disamping itu, mengemban pula *fungsi instrumental*, yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat, dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, mengkanalisasi dan mengarahkan perubahan masyarakat) (Arief Siharta, 2000).

Kualifikasi norma hukum menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt yaitu:

- a. umum-abstrak: peraturan umum, contohnya peraturan perundang-undangan lalu lintas jalan 1990 (suatu Peraturan Pemerintah), peraturan bangunan;
- b. umum-konkret: keputusan tentang larangan parkir pada jalan tertentu, pernyataan tidak dapat didiaminya suatu rumah;
- c. individual-abstrak: izin yang disertai syarat-syarat yang bersifat mengatur dan abstrak serta berlaku secara permanen, contohnya izin berdasarkan undang-undang pengelolaan lingkungan;
- d. individual-konkret: surat ketetapan pajak, pemberian subsidi untuk suatu kegiatan, keputusan mengenai pelaksanaan paksaan pemerintah.

Penggolongan sifat norma hukum yang paling umum menurut Bruggink (1996) yaitu:

- a. perintah (*gebod*), yaitu kewajiban umum untuk melakukan sesuatu;
- b. larangan (*verbod*), yaitu kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu;
- c. pembebasan (*vrijstelling*), yaitu pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan; dan
- d. izin (*toestemming*), yaitu pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

Secara teoritis bahwa rancangan peraturan daerah memenuhi hierarki dalam penyusunan perundang – undangan, memenuhi syarat yang ditetapkan, sesuai dengan asas, norma, dapat diuji, serta dapat di implementasikan dalam kerangka system politik hukum di Indonesia yang dapat mendorong terwujudnya welfare state. Dengan kata lain landasan teoritis memberikan gambaran yang jelas, dasar ketentuan dan arah yang tepat dalam menyusun rancangan perundang – undangan termasuk rancangan peraturan daerah yang berhubungan dengan penyertaan modal guna mewujudkan welfare state secara essensial.

2. Tinjauan Umum tentang Otonomi Daerah

Undang – Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah di ubah dengan Undang – Undang No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjelaskan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No 23 tahun 2014 dan UU No 11 tahun 2020 tersebut sesuai dengan UU Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang dijabarkan dalam pasal 18 ayat (2) dan ayat (5). Pasal ayat (2) dan (5) secara eksplisit menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, konsep dan pelaksanaan otonomi daerah, kewenangan yang seluas – luasnya oleh daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada akhirnya akan menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

Untuk itu Mengacu pada peraturan perundang undangan tersebut, Pemerintahan Daerah merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Dengan demikian kebijakan dan kebijaksanaan yang dbuat dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian integral dari Kebijakan Pemerintahan Pusat / Nasional. Perbedaan kebijakan dan kebijaksanaan Pemerintahan Daerah perlu mempertimbangkan dan mengoptimalkan kearifan lokal, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah agar mampu mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan dan berkesinambungan. Secara prinsip kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi pada pemerintah pusat. Desentralisasi memberikan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Desentralisasi kewenangan tersebut

diharapkan mampu secara efektif dan efisien dalam mengambil kebijakan dan kebijaksanaan yang tepat dalam mewujudkan akselerasi pembangunan Daerah baik di level Provinsi dan Kabupaten / Kota di Indonesia.

Konteks ini mempertegas adanya 2 model kebijakan publik yaitu kebijakan publik Pemerintah Pusat dan Kebijakan Publik Pemerintah Daerah (Dasril, 2017; Faturrahman, 2018). Sifat kebijakan publik yang diambil oleh Pemerintah Daerah adalah instruksional atau turunan. Meskipun bersifat instruksional pola kebijakan publik tersebut mampu memperkuat integrasi dan demokrasi di Indonesia. Artinya pelaksanaan otonomi daerah memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mampu mewujudkan pembangunan daerah yang lebih akseleratif berdasarkan peraturan perundang – undangan yang bersifat integrative, mengedepankan prinsip kebijakan ekonomi yang tepat dan mampu menghadirkan kebijakan publik yang dapat meningkatkan pembangunan Indonesia yang seutuhnya (*lex generalize ke lex specialize*) yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Dalam konteks rancangan peraturan daerah untuk penyertaan modal pada BPR BKK Klaten dan BPR BKK Temanggung, maka kebijakan penyertaan modal tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Klaten dan Kabupaten Temanggung guna mendorong pembangunan keuangan yang dicirikan dengan adanya peningkatan literasi keuangan, inklusi keuangan dan berlakunya *non monetary neutrality* yaitu peningkatan pembangunan mampu mendorong akselesari pertumbuhan ekonomi terutama pada kategori ekonomi yang menjadi unggulan atau potensi sumber daya ekonomi di kedua kabupaten dan selanjutnya berdampak pada peningkatan pembangunan perekonomian Provinsi Jawa Tengah secara signifikan.

3. Tinjauan Tentang Pendapatan Daerah

Menurut Halim (2004) , Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah. Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada Bagian Kelima Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan Paragraf 1 Pendapatan Pasal 285 menyebutkan bahwa:

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

Konsep Penerimaan Asli Daerah Menurut Mardiasmo (2004) dalam bukunya pajak bumi dan bangunan, pendapatan asli daerah adalah “penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah yang sah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan Pendapatan Asli Daerah yang sah, disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam jenis pajak dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sedangkan, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya menyebutkan sebagai Pendapatan Daerah adalah semua

hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.

4. Tinjauan Tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan istilah yang digunakan di Indonesia untuk mendeskripsikan perusahaan berbentuk suatu badan hukum (*legal entity*) yang didirikan oleh negara (pemerintah daerah) untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan, dimana dalam permodalannya dapat seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah. Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang Pemerintah Daerah ini juga mengatur tentang BUMD. Di dalam Pasal 331 ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk hukum dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah ini berbeda dari sebelumnya, sehingga ada perubahan ketentuan bentuk hukum BUMD yang semula Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Lebih lanjut di dalam Pasal 402 ayat (2) disebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.

Pengertian BUMD berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah tentang BUMD, BUMD memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;

- b. Badan usaha dimiliki oleh:
 - 1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
 - 2) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
 - 3) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
 - 4) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
- e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia. Pendirian BUMD ditujukan 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; dan
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Di dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Berdasarkan Pasal 334 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (1) PP BUMD, menyebutkan bahwa Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian,

mengacu pada karakteristik BUMD, maka Perusahaan Umum Daerah hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan Daerah berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 5 ayat (2) PP BUMD, adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.

Dari penjelasan tersebut mengenai pembagian BUMD, yang terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, keduanya adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Adapun yang dimaksud dengan badan hukum (*rechtspersoon*) menurut *burgerlijke wetboek* (BW) atau KUHPerdara, adalah sekumpulan orang yang di dalam lalu lintas hukum bertindak seakan-akan ia adalah satu badan pribadi tunggal atau *corporatie*. Sedangkan menurut Van Apeldoorn, badan hukum adalah tiap-tiap kekayaan dengan tujuan tertentu, tetapi tanpa *eigenaar* atau *owner* atau pemilik, yang di dalam lalu lintas hukum diperlakukan sebagai badan pribadi (Asikin & Suartama, 2016). Sebagai suatu badan hukum, Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah diperlakukan sebagai manusia yang memiliki hak dan kewajiban, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat melakukan tindakan hukum. Hal ini sesuai dengan teori fiksi (*fictie theorie*) dari Von Savigny bahwa badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak, tidak nyata karena tidak memiliki kehendak, hanya manusia yang memiliki kehendak. Badan hukum dianggap seolah-olah manusia. Oleh karena itu, tindakan badan hukum dianggap sebagai tindakan manusia. Jika manusia dalam tindakannya memiliki tanggungjawab, maka badan hukum juga bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukannya (Muhammad, 2010). Mengingat badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak karena tidak memiliki kekuasaan untuk menyatakan kehendak, maka organ badan hukum memiliki peran yang sangat penting karena organ itulah yang melakukan pengurusan dan mewakili badan hukum dalam melakukan suatu Tindakan.

Kamaluddin (2000) mengemukakan pendapatnya bahwa berbagai fungsi dan peranan yang “dibebankan” kepada dan dilaksanakan oleh BUMD tersebut, utamanya adalah: (a) melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah; (b) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah; (c) mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha; (d) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik, dan (e) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.⁸ Hal ini senada yang dikemukakan oleh Purwadi bahwa BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan PD/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja (Purwadi, 2002).

Pendirian Badan Usaha Milik Daerah mempunyai fungsi dan peranan ganda, yaitu melaksanakan fungsi perekonomian pada umumnya tanpa meninggalkan fungsi sosialnya. Hal ini pula yang membedakannya dengan kehadiran perusahaan-perusahaan swasta yang hanya mementingkan fungsi perekonomian dengan mengutamakan pencarian keuntungan yang setinggi-tingginya (Adrian, 2009). Oleh karena itu, kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Daerah senantiasa merupakan perintis kegiatan usaha yang kurang diminati oleh masyarakat, sehingga dengan didirikan/dibentuknya Badan Usaha Milik Daerah diharapkan dapat memenuhi kebutuhan barang dan/atau jasa bagi kepentingan masyarakat.

Tujuan Pendirian Badan Usaha Milik Daerah, secara normatif diatur dalam ketentuan Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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, dan

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, menyatakan sebagai berikut:

“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; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan”

Sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Daerah dalam hal ini Perusahaan Daerah, telah dirumuskan secara limitatif dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yakni sebagai berikut:

“Tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpadu untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur”.

Berdasarkan uraian alasan dan tujuan pendirian Badan Usaha Milik Daerah tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa pada hakikatnya alasan dan tujuan pendirian Badan Usaha Milik Daerah yakni dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memberikan manfaat positif bagi perkembangan perekonomian daerah, serta dalam upaya meningkatkan pelayanan publik, di samping mencari laba dan/atau keuntungan sebagai bagian dari sumber potensial Pendapatan Asli Daerah (selanjutnya ditulis PAD) selain dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah.

5. Tinjauan Tentang Investasi atau Penanaman Modal oleh Pemerintah Daerah

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

Investasi dalam pengertian sebagai penanaman modal dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut sebagai UUPM) yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.

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

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

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

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

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 terkait investasi jangka panjang menyebutkan bahwa investasi jangka panjang merupakan investasi yang diadakan dengan maksud untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah alokasi APBD untuk pengembangan sektor jasa keuangan terutama untuk BPR dan BKK dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi? Apabila yang dilakukan selama ini peruntukan alokasi APBD hanya untuk menutupi biaya operasional tentu hal ini tidak selaras dengan definisi investasi jangka panjang itu sendiri.

Definisi secara umum penyertaan modal yaitu suatu usaha untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan

setoran modal ke perusahaan tersebut. Penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

Maksud Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah upaya meningkatkan produktifitas pemanfaatan tanah dan/atau bangunan serta kekayaan lainnya milik Pemerintah Daerah dengan membentuk usaha bersama dan saling menguntungkan. Tujuan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah untuk meningkatkan: (i) sumber Pendapatan Asli Daerah; (ii) pertumbuhan ekonomi; (iii) pendapatan masyarakat; dan (iv) penyerapan tenaga kerja. Dalam rangka untuk dapat mencapai tujuan tersebut, maka penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan dengan berdasarkan atas prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang transparan dan akuntabilitas. Daerah dalam melakukan penyertaan modal wajib memperhatikan ketentuan dalam UU Pemda terutama pasal 286 (3) bahwa Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3 dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 4 ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaruh Investasi dengan Pendapatan Daerah, yaitu Investasi adalah kata kunci penentu laju pertumbuhan ekonomi, karena disamping akan mendorong kenaikan output secara signifikan, juga secara otomatis akan meningkatkan permintaan input, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat sebagai konsekuensi dari meningkatnya pendapatan yang diterima masyarakat. 13 Sukirno, mengungkapkan bahwa kegiatan investasi memungkinkan suatu masyarakat terus menerus meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan nasional dan meningkatkan taraf kemakmuran masyarakat. Peranan ini bersumber dari tiga fungsi penting dari kegiatan

investasi, yakni: (i) investasi merupakan salah satu komponen dari pengeluaran agregat, sehingga kenaikan investasi akan meningkatkan permintaan agregat, pendapatan nasional serta kesempatan kerja; (ii) penambahan barang modal sebagai akibat investasi akan menambah kapasitas produksi; dan (iii) investasi selalu diikuti oleh perkembangan teknologi.

B. KAJIAN ASAS – ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

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

Salah satu asas dalam hukum yaitu asas legalitas²⁴ juga mendasari dalam pembentukan produk Undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip Negara Hukum yang sering dirumuskan dengan ungkapan “Het beginsel van wetmatigheid van bestuur” yakni prinsip keabsahan pemerintah. Asas juga merupakan sandaran di dalam Pembentukan Perundang-undangan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tepatnya pada Bab II Pasal 5, yaitu bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

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

Penyusunan peraturan Perundang-undangan menurut beberapa ahli sebagai berikut: Purbacaraka dan Soekanto (1989) menjelaskan enam asas penyusunan perundang undangan antara lain:

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (nonretroaktif);
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
- e. Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat; dan
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Vlies dalam Harjowidigo (2004) **menjelaskan** asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu asas formal dan asas materil.

- a. Asas formal mencakup:
 - 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duetlijke doelstelling*); 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*); 3) Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*); dan 5) Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).
- b. Asas materiil mencakup:
 - 1) Asas terminologi dan sistimatika yang benar (*het beginsel van duidtelijke terminologie en duidtelijke systematiek*); 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*); 4) Asas kepastian hukum (*het*

rechtszekerheidsbeginsel); dan 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (het beginsel van de individuele rechtsbedeling).

Attamimi dalam Indriati (1998) menjelaskan asas-asas pembentukan perundang-undangan terdiri dari:

- a. Asas-asas formal yang mencakup:
 - 1) Asas tujuan yang jelas; 2) Asas perlunya pengaturan; 3) Asas organ/lembaga yang tepat; 4) Asas materi muatan yang tepat; 5) Asas dapat dilaksanakan; dan 6) Asas dapat dikenali.
- b. Asas-asas materiil yang mencakup:
 - 1) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara; 2) Asas sesuai dengan hukum dasar negara; 3) Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum; dan 4) Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI EXISTING, DAN PROBLEM MASYARAKAT.

1. Kondisi Perekonomian Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Temanggung

Secara sektoral perekonomian Provinsi Jawa Tengah ditopang oleh kategori ekonomi industri pengolahan dengan kontribusi sebesar 34,44 persen, 34,29 persen dan 33,93 persen. Selanjutnya kategori ekonomi pertanian, kehutanan dan perikanan yang mampu berkontribusi sebesar 14,30 persen, 13,86 persen dan 13,53 persen. Kategori ekonomi ini rata-rata dalam 3 tahun mampu mengerakkan perekonomian Jawa Tengah dengan kontribusi sebesar 13,90 persen. Kemudian kategori ekonomi lainnya adalah perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor berkontribusi dalam menentukan perubahan perekonomian Provinsi Jawa Tengah sebesar 13,50 persen, 13,75 persen, dan 13,53 persen. Rata-rata kontribusi sektoral dalam 3 tahun terakhir (2020-2022) adalah sebesar 13,62 persen. Tren pelambatan terjadi pada kategori ekonomi industri pengolahan dalam 3 tahun terakhir mencapai 0,256 persen, kategori

ekonomi pertanian, kehutanan dan perikanan mengalami pelambatan rata – rata sebesar 0,382 persen. Sedangkan kategori ekonomi perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor masih mengalami penguatan dengan rata – rata sebesar 0,048 persen. Tren positif tersebut karena tingginya tingkat pertumbuhan kategori ini pada tahun 2020 ke 2021 dengan laju mencapai 0,262 persen. Secara agregatif ketiga kategori ekonomi tersebut mengalami pelambatan mencapai 0,590 persen. Kondisi kategori ekonomi yang demikian diduga menjadi salah satu faktor adanya peningkatan masyarakat Jawa Tengah kehilangan pekerjaan yang selanjutnya meningkatkan masyarakat / keluarga rentan terhadap kemiskinan.

Tabel kontribusi kategori ekonomi dalam Perekonomian Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Temanggung

Kategori	Klaten			Temanggung			Jawa Tengah		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	10,93	10,45	10,08	24,42	23,91	23,41	14,30	13,86	13,53
Industri Pengolahan	37,39	37,72	37,29	27,46	27,11	26,19	34,44	34,29	33,93
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	15,39	15,56	15,26	20,14	20,90	20,79	13,50	13,76	13,60
Konstruksi	6,30	6,74	7,62	5,06	5,37	5,45	10,56	11,13	11,03
Informasi dan Komunikasi	4,19	4,18	3,89	1,70	1,72	1,61	4,26	4,29	4,01
Jasa Keuangan dan Asuransi	3,42	3,46	3,45	3,29	3,40	3,40	2,99	3,02	3,01
Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	3,38	3,54	3,84	1,53	1,58	1,73	2,99	3,05	3,39
Jasa Pendidikan	7,26	6,96	6,48	5,10	4,94	4,62	4,74	4,55	4,23
Sektor Lain	11,74	11,39	12,08	11,30	11,07	12,80	12,22	12,04	13,28

Sumber: BPS Jawa Tengah (2023).

Sisi lain perekonomian di Kabupaten Klaten dan Kabupaten Temanggung secara sektoral atau kategori ekonomi menunjukkan kondisi yang sama. Kabupaten Klaten peran kategori ekonomi industri pengolahan signifikan masing – masing 37,39 persen, 37,72 persen dan 37, 29 persen. Selanjutnya disusul oleh kategori ekonomi perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor dengan kontribusi masing – masing

sebesar 15,39 persen, 15,56 persen dan 15,26 persen. Kemudian peran tersebut diikuti oleh kategori ekonomi pertanian, kehutanan dan perikanan dengan kontribusi dalam 3 tahun terakhir masing –masing sebesar 10,93 persen, 10,45 persen dan 10,08 persen. Ketiga kategori ekonomi tersebut mengalami pelambatan masing masing sebesar 0,051 persen, 0,063 persen dan 0,423 persen. Tren yang demikian, tantangan lebih besar terutama terkait dengan dampak adanya kontraksi ekonomi ketiga kategori tersebut yang cenderung padat karya. Impact atas kondisi ini memerlukan mitigasi yang komprehensif agar persoalan pengangguran terbuka, kemiskinan, ketimpangan social dan stunting tidak meningkat dalam 3 tahun terakhir.

Selanjutnya potret mengenai perekonomian Kabupaten Temanggung. Perekonomian Kabupaten Temanggung dalam 3 besar contributor ditentukan oleh kategori ekonomi industri pengolahan, pertanian kehutanan dan perikanan dan kategori ekonomi perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor. Kategori ekonomi industri pengolahan rata – rata dalam tiga tahun mampu berkontribusi sebesar 26,92 persen, kategori ekonomi pertanian, kehutanan dan perikanan mampu berperan sebesar 23,91 persen dan kategori ekonomi perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor mampu mendorong satabilitas perekonomian Kabupaten Temanggung sebesar 20,61 persen. Kategori ekonomi industri pengolahan cenderung mengalami pelambatan sebesar 0,635 persen, kategori ekonomi pertanian, kehutanan dan perikanan juga mengalami hal yang sama dengan laju pelambatan sebesar 0,505 persen. Sedangkan untuk kategori ekonomi perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor masih mengalami penguatan / pertumbuhan dengan laju mencapai 0,325 persen. Deskripsi perekonomian tersebut memberikan arahan pentingnya dukungan dari pasar keuangan terutama pasar keuangan intermediasi yaitu pasar keuangan perbankan. Adanya fenomena non monetary neutrality pada perekonomian di Provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Temanggung memberikan arah pembangunan perekonomian ketiga wilayah tersebut dengan perlunya

akselerator keuangan (financial accelerator) untuk mendorong stabilitas dan pertumbuhan yang berkelanjutan. Beberapa yang perlu dipertimbangkan perlunya pembangunan keuangan untuk menjaga momentum stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Tengah adalah terjaganya rasio Loan to Deposit Ratio sebesar 92,50 persen mengindikasikan bahwa fungsi intermediasi masih terjaga dan kondisi sektor perbankan dalam menjalankan fungsi tersebut tergolong sehat. Tetapi dari sisi pangsa pasar kredit di Provinsi Jawa Tengah sebesar 7,32 persen perlu di tingkatkan mengingat provinsi Jawa Timur mencapai 11,25 % dan Provinsi Jawa Barat sebesar 10,76 persen. Sehingga pertumbuhan pasar kredit sektor perbankan dapat ditingkatkan lagi pada tahun mendatang, tidak hanya tumbuh sebesar 8,34 %.

Tabel Jumlah Kantor Bank Umum Pemerintah, Bank Umum Swasta dan BPR di Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Klaten serta Temanggung

Prov, Kab/Kota	BUP	BUS	BPR	Keterangan
Klaten	74	21	106	LDR 92,5 %, Pangsa Jawa 7,32 %, Tumbuh 8,34 %
Temanggung	39	10	48	
Jawa Tengah	1868	731	1545	

Sumber: BPS dan Laporan BI (2023)

Beroperasinya Bank Perkreditan Rakyat – Bank Kredit Kecamatan di Kabupaten Klaten dan Kabupaten Temanggung diharapkan mampu meningkatkan fungsi intermediasi pada level optimal yang dibutuhkan pelaku usaha terutama di sektor industri pengolahan, perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan motor dan pertanian, kehutanan dan perikanan yang merupakan sektor unggulan dan penopang perekonomian di Wilayah Provinsi Jawa Tengah, dan Kabupaten Klaten serta Temnanggung.

2. Kinerja Keuangan Daerah

Keuangan Daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah didefinisikan sebagai semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Selanjutnya pengelolaan keuangan daerah diartikan sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah. Keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan pembangunannya tidak bisa dilepaskan dari faktor pengelolaan keuangan daerah yang dikelola dengan manajemen yang baik. Pelaksanaan pengelolaan keuangan dilaksanakan melalui sistem terintegrasi yang diwujudkan dalam siklus penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pelaksanaan pembangunan Provinsi Jawa Tengah sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah, sehingga kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah yang cermat dan akurat perlu dilakukan agar pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat terselenggara dengan baik. Kebijakan yang disusun dalam rangka mewujudkan arah kebijakan pembangunan yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2018- 2023 serta tidak lepas dari kapasitas fiskal daerah sebagai penopang strategis dalam implementasi pembangunan daerah. Arah kebijakan pengelolaan keuangan serta proyeksi/target anggaran untuk mencapai prioritas pembangunan suatu tahun tertuang dalam dokumen RKPD Tahun Anggaran 2021. Sedangkan rincian penganggaran berbagai program dan kegiatan pembangunan tertuang dalam dokumen APBD Tahun Anggaran 2021. Mengingat kondisi

pembangunan dan perekonomian yang dinamis, maka di setiap tahun anggaran berjalan terdapat mekanisme perubahan RKPD yang disertai perubahan APBD. Dalam kedua dokumen tersebut tertuang pula perubahan penekanan arah kebijakan pengelolaan keuangan daerah serta penganggarannya untuk mencapai target-target yang telah ditetapkan. Adapun gambaran kinerja Keuangan Daerah Provinsi Jawa Tengah tahun 2021 adalah:

Tabel Kinerja Keuangan Daerah Provinsi Jawa Tengah

Uraian	Target Perubahan 2021	TA 2021	Realisasi	TA 2020	Δ2021
Pendapatan Asli Daerah	15.017.805.787.000,00	14.695.474.898.162,00	97,85%	13.668.282.278.855,00	107,52%
Pendapatan Transfer	11.713.752.634.000,00	11.871.812.806.054,00	101,35%	11.702.101.655.293,00	101,45%
Lain - lain Pendapatan Daerah yg Sah	66.750.000.000,00	65.728.851.747,00	98,47%	23.352.000.000,00	281,47%
Total	26.798.308.421.000,00	26.633.016.555.963,00	99,38%	25.393.735.934.148,00	104,88%

Sumber: LKPJ Gubernur Jawa Tengah, 2021

Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada tahun 2021 adalah sebesar 14,69 trilyun, dengan kinerja realisasi mencapai 97,85 persen (sangat baik). PAD juga mengalami peningkatan sebesar 7,52 persen jika dibandingkan dengan realisasi pada tahun 2020. Pendapatan transfer mencapai 11,87 trilyun, dengan kinerja realisasi sebesar 101,35 persen. Pendapatan transfer juga mengalami peningkatan sebesar 1,45 persen, jika dibandingkan dengan penerimaan tahun 2020. Pendapatan lain – lain yang sah sebesar 65,72 milyar, dengan kinerja mencapai 98,47 persen. Pendapatan lain – lain daerah yang sah mengalami peningkatan signifikan yaitu sebesar 181,47 persen jika didasarkan pada tahun 2020. Sisi kemandirian fiskal yang diukur dengan derajat desentralisasi fiskal menunjukkan bahwa pada tahun 2021 adalah sebesar 55,17 persen (sangat baik). Dengan menggunakan indikator ini Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mampu membiayai kegiatan untuk tujuan meningkatkan fungsi layanan pemerintahan dan mensejahterakan rakyat yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah dinilai sangat mampu atau sangat baik. Dalam konteks ini menjelaskan bahwa Pemerintah Jawa Tengah mampu mengambil kebijakan ekonomi yang tepat guna menghasilkan peningkatan

pendapatan asli daerah yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Artinya kebijakan yang diambil pada tahun 2021 mampu meningkatkan kemandirian daerah terutama dari sisi kemandirian fiskal.

3. Peran BUMD dalam Meningkatkan Pendapatan Daerah

BUMD di Provinsi Jawa Tengah yang diharapkan mampu berkontribusi nyata dalam meningkatkan Pendapatan Daerah berjumlah 8 yaitu PD CMJT, PT Bank Jateng, BPR – BKK JawaTengah, PDAB Tirta Utama, PT. PRPP, PT. SPJT, PT. JPEN dan PT. Jamkrida. BUMD ini pada tahun 2021 diharapkan mampu berkontribusi meningkatkan pendapatan asli daerah Provinsi Jawa Tengah sebesar 501,949 milyar. Kontribusi tersebut menunjukkan kinerja BUMD memenuhi target realisasi sebesar 97,41 persen (sangat baik).

Tabel Kinerja BUMD Provinsi Jawa Tengah tahun 2021

No	Uraian	Target Murni TA 2021	Target Perubahan TA 2021	Realisasi		
				TA. 2021	%	TA 2020 (Audited)
1	PD CMJT	987.000.000,00	316.959.000,00	316.959.000,00	100	6.300.000.000,00
2	PT Bank Jateng	375.700.000.000,00	375.956.828.000,00	375.956.828.408,00	100	375.777.399.480,00
3	BPR – BKK	65.049.625.000,00	63.975.590.000,00	63.975.590.182,00	100	70.890.351.223,00
4	PDAB Tirta Utama	6.594.220.000,00	6.812.844.000,00	6.812.844.537,00	100	5.450.000.000,00
5	PT PRPP	84.000.000,00	0,00	0,00	-	380.000.000,00
6	PT SPJT	29.000.000.000,00	29.000.000.000,00	15.651.337.104,00	53,97	30.069.580.225,00
7	PT JPEN	19.775.702.000,00	32.002.416.000,00	32.002.416.626,00	100	31.658.604.782,00
8	PT JAMKRIDA	7.230.000.000,00	7.233.274.000,00	7.233.274.455,00	100	6.561.476.000,00
Jumlah		504.420.547.000,00	515.297.911.000,00	501.949.250.312,00	97,41	527.087.411.710,00

*Data Per 31 Desember 2021 Unaudited

Sumber: LKPJ Gubernur Jawa Tengah, 2021

Mengacu pada capaian kinerja BUMD tersebut, terutama pada PT. BPR BKK Jawa Tengah mampu berkontribusi sebesar 63,975 milyar atau mampu merealisasikan target yang ditetapkan sebesar 100 (sangat baik). Capaian kinerja ini memberikan informasi bahwa kemampuan manajemen untuk memenuhi ekspektasi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai

principles sangat baik. Artinya dukungan yang diberikan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah terhadap BPR BKK Jawa Tengah direspon dengan performance management yang berkualitas, sehingga mampu menghasilkan keuntungan sesuai dengan ekspektasi *shareholders*.

4. Kondisi BKK Klaten dan BKK Pringsurat Temanggung

Kebijakan untuk penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah guna meningkatkan tingkat pembangunan keuangan di Provinsi Daerah terutama di wilayah Kabupaten Klaten dan Kabupaten Temanggung perlu memperhatikan kondisi perusahaan yang menjadi objek untuk untuk kebijakan investasi. Adapun kondisi riil PT. BKK Klaten dijelaskan dalam tabel sebagai berikut:

Indikator	2021	2022	Δ 2021
Dana Pihak Ketiga	121.649.729	91.977.331	-24,39%
Kredit	62.930.390	46.803.935	-25,63%
Pendapatan	13.073.947	8.292.958	-36,57%
Biaya	12.579.267	9.184.607	-26,99%

Dana pihak ketiga pada PT. BKK Klaten pada tahun 2021 sebesar 121,649 juta dan ditahun 2022 menjadi 91,977 juta. Angka DPK tersebut mengalami kontraksi sebesar 24,39 persen. Sementara dari aktivitas kredit jumlah dana yang disalurkan mencapai 62,930 juta pada tahun 2021, dan pada tahun 2022 menjadi 46,803 juta. Aktivitas kredit pada bank tersebut juga mengalami kontraksi sebesar 25,63 persen. Implikasi atas kondisi tersebut tingkat pendapat PT. BKK Klaten pada tahun 2021 sebesar 13,073 juta dan turun menjadi 8,292 juta. Laju kontraksi pendapatan dalam 2 tahun tersebut adalah 36,57 persen. Sisi biaya mengalami kondisi yang sama dengan tingkat kontraksi mencapai 26,99 persen. Dari sisi kinerja keuangan PT. BKK Klaten belum tepat sebagai objek untuk melakukan investasi untuk mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Kebijakan investasi ini dilakukan guna meningkatkan dampak social akibat adanya problematika yang dihadapi oleh masyarakat di Kabupaten Klaten. Fakta menunjukkan bahwa predatory loan di Kabupaten Klaten meresahkan masyarakat. Informasi yang dihimpun dalam Solo Tribun News menunjukkan:



Kebijakan penyertaan modal pada PT. BKK Klaten dengan tujuan utama meningkatkan akses keuangan kepada masyarakat Klaten agar tidak terjerat pada praktek kredit lintah darat yang menjadi ancaman nyata bagi pengembangan perekonomian daerah di Kabupaten Klaten, terutama bagi pengembangan UMKM.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG UNDANGAN

3.1. Evaluasi Peraturan

Sutanto (2014) menjelaskan bahwa dalam negara hukum modern tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas klasik yang sampai saat ini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang berfungsi memunculkan beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan merupakan awal mula dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.

Proses kegiatan penyelenggaraan perencanaan dilakukan baik pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) maupun koordinasi antar lingkup pemerintahan melalui suatu proses dan mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan nasional. Proses penyelenggaraan perencanaan harus dapat memberikan arahan bagi peningkatan pengembangan sosial-ekonomi dan kemampuan masyarakat, oleh karena itu diperlukan adanya sinkronisasi antara rencana program/kegiatan oleh organisasi publik dengan rencana kegiatan masyarakat dan pemangku kepentingan. Proses penyelenggaraan perencanaan perlu diikuti oleh adanya mekanisme pemantauan kinerja kebijakan, rencana program, dan pembiayaan secara terpadu bagi penyempurnaan kebijakan perencanaan selanjutnya; dan mekanisme koordinasi perencanaan horizontal dan vertikal yang lebih difokuskan pada komunikasi dan dialog antar lembaga perencanaan dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, dan saling ketergantungan satu sama lain. Proses perencanaan dilaksanakan dengan memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, sehingga perlu diselenggarakan secara seimbang dan serasi untuk menjamin keselarasan pembangunan antar daerah tanpa mengurangi kewenangan daerah sesuai semangat desentralisasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Indonesia adalah negara hukum. Hukum tertulis di Indonesia diwujudkan dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Pemerintah Daerah dapat membentuk peraturan daerah atau peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang 12 Tahun 2011 berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

3.2. Analisis atas Peraturan Perundang Undangan Terkait

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Penjaminan Kredit Daerah Jawa Tengah memiliki keterkaitan dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Materi muatan yang akan dituangkan dalam norma pasal-pasal Rancangan Peraturan Daerah mempunyai landasan atau derivasi dari beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menggambarkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi dari beberapa peraturan yang relevan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya. Hal ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar/acuan utama dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Penjaminan Kredit Daerah Jawa Tengah meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Pasal 1 menetapkan:

- a. Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.
- b. Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris.
- c. Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya.
- d. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.
- e. Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.
- f. Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.

- g. Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.
- h. Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua Perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu Perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum Perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum.
- i. Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut.
- j. Pemisahan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Perseroan untuk memisahkan usaha yang mengakibatkan seluruh aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada dua Perseroan atau lebih atau sebagian aktiva dan pasiva Perseroan beralih karena hukum kepada satu Perseroan atau lebih.

Pasal 2 menetapkan:

Perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan serta kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

Pasal 5 ayat (1) menetapkan:

Perseroan mempunyai nama dan tempat kedudukan dalam wilayah negara Republik Indonesia yang ditentukan dalam anggaran dasar.

Pasal 6 mengatur:

Perseroan didirikan untuk jangka waktu terbatas atau tidak terbatas sebagaimana ditentukan dalam anggaran dasar.

Pasal 7 mengatur:

- (1) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.

- (2) Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam rangka Peleburan.
- (4) Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.
- (5) Setelah Perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 (dua) orang, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain.
- (6) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah dilampaui, pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang, pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan, dan atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut.
- (7) Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi:
 - a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
 - b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal.

Pasal 15 menetapkan:

- (1) Anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) memuat sekurang-kurangnya:
 - a. nama dan tempat kedudukan Perseroan;
 - b. maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan;
 - c. jangka waktu berdirinya Perseroan;
 - d. besarnya jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor;

- e. jumlah saham, klasifikasi saham apabila ada berikut jumlah saham untuk tiap klasifikasi, hak-hak yang melekat pada setiap saham, dan nilai nominal setiap saham;
 - f. nama jabatan dan jumlah anggota Direksi dan Dewan Komisaris;
 - g. penetapan tempat dan tata cara penyelenggaraan RUPS;
 - h. tata cara pengangkatan, penggantian, pemberhentian anggota Direksi dan Dewan Komisaris; i. tata cara penggunaan laba dan pembagian dividen.
- (2) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) anggaran dasar dapat juga memuat ketentuan lain yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini
- (3) Anggaran dasar tidak boleh memuat:
- a. ketentuan tentang penerimaan bunga tetap atas saham; dan
 - b. ketentuan tentang pemberian manfaat pribadi kepada pendiri atau pihak lain

2. UU tentang Badan Usaha Milik Daerah

Sebelumnya dasar hukum pembentukan BUMD adalah UU No.5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah, sehingga seluruh perusahaan milik daerah disebut sebagai Perusahaan Daerah. Namun, dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 5 Tahun 1962 tersebut menjadi tidak berlaku, hanya saja peraturan pelaksanaannya selama tidak bertentangan dengan UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan masih tetap berlaku.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Berdasarkan pasal 331 angka 3, BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda).

- 1) Perusahaan Umum Daerah (Perumda) adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, dan

2) Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 343 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pengelolaan BUMD baik yang berbentuk Perumda maupun Perseroda paling tidak harus memuat empat belas unsur, antara lain: tata cara penyertaan modal, organ dan kepegawaian, tata cara evaluasi, tata kelola perusahaan yang baik, perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan, kerjasama, penggunaan laba, penugasan Pemerintah Daerah, pinjaman, satuan pengawas intern, komite audit, dan komite lainnya, penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi, perubahan bentuk hukum, kepailitan, dan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD menyebutkan bahwa BUMD didirikan dengan tujuan, antara lain:

- 1) Memberikan manfaat bagi perekonomian daerah;
- 2) 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
- 3) Memperoleh laba dan/atau keuntungan

3. UU tentang Penyertaan Modal

Menurut Undang-Undang No. 1 tahun 2004 menyebutkan bahwa penyertaan modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.52 Tahun 2012, pasal 1 angka 6 menjelaskan bahwa penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi pemerintah daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan. Penyertaan Modal Pemerintah daerah atas barang milik daerah adalah pengalihan kepemilikan

barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara. Berdasarkan UU No. 23 tahun 2013 pasal 333 ayat (3) menyebutkan bahwa penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah, dan pada pasal 333 ayat (2) menyebutkan bahwa Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD.

Berdasarkan pada Pasal 304 ayat (1) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali yang terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau BUMD. Selanjutnya pada ayat (2) penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada pasal 304 ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Kemudian pada pasal 304 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014 juga dinyatakan penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal 333 ayat (3) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah. Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan (Maizal, 2014).

Berdasarkan Pasal 332 menyebutkan bahwa Sumber Modal BUMD terdiri atas penyertaan modal Daerah yang ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Berdasarkan pada Pasal 343 (1) Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur salah satunya adalah tentang tata cara penyertaan modal. Berdasarkan Pasal 332 UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 19 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, tambahan modal Perumda dapat diperoleh dari:

- a) penyertaan modal daerah;
- b) pinjaman;
- c) hibah; dan
- d) sumber modal lainnya, di antaranya dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi asset

4. Perda tentang Penyertaan Modal di Provisi Jawa Tengah

Berdasarkan pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 10 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara Dan Pihak Ketiga, dinyatakan bahwa Penyertaan Modal adalah setiap usaha dalam menyertakan modal berupa uang dan/atau barang pada suatu usaha bersama dengan BUMD/BUMN atau Pihak Ketiga, dan/atau pemanfaatan Modal Daerah oleh Pihak Ketiga dengan mendapat bagian keuntungan.

Dalam pasal 5A dinyatakan bahwa selain penyertaan modal yang berasal dari APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, sumber modal dapat berasal dari:

- a. pinjaman;

- b. hibah;
- c. sumber modal lainnya meliputi kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, agio saham dan potensi lainnya dari BUMD, BUMN dan Pihak Ketiga yang ditetapkan melalui RUPS dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Pemikiran akan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (Gelding Theory). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundangundangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

4.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pada prinsipnya memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Peraturan daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya peraturan daerah dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan peraturan daerah dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam peraturan daerah hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat di Provinsi Jawa Tengah. Dalam kaitannya dengan Raperda, maka landasan filosofis harus mencerminkan:

1. Sila Kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, merupakan landasan filosofis Raperda, karena pengaturan penyertaan

modal pada BUMD sektor jasa keuangan dimaksudkan untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan, yaitu melaksanakan pembangunan daerah dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya.

2. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu mempunyai pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan, dalam hal ini Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada BUMD sektor jasa keuangan.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya naskah akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai.

Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Dalam hal ini, landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Tengah pada BUMD sektor jasa keuangan merupakan upaya pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam menopang pembangunan Daerah dan bermanfaat bagi masyarakat di provinsi Jawa Tengah.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundangundangan yang ada kaitannya dengan judul Rancangan Peraturan Daerah dan hukum positif, yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum guna menjamin kepastian hukum, ketertiban dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum.

Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi. Dalam hal ini, landasan yuridis pembentukan Perda tentang Penyertaan Modal pada BUMD sektor jasa keuangan meliputi:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diubah dengan Undang Undang No 5 Tahun 2015, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
3. Undang – Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
4. Peraturan Pemerintah No 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
6. Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 Tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah

8. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No 10 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara Dan Pihak Ketiga.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Penyertaan Modal pada PT. BKK Klaten dan PT. BKK Temanggung di Provinsi Jawa Tengah mencakup Ketentuan Umum, Maksud dan Tujuan, Ruang Lingkup, Sumber dan Besaran Penyertaan Modal serta Penatausahaan dan Pertanggungjawaban. Materi yang perlu dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Penyertaan Modal pada BUMD Khususnya pada PT. BKK Klaten dan BKK Temanggung adalah:

5.1. Judul

“Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Penyertaan Modal pada BUMD utamanya pada BKK Klaten dan BKK Pringsurat Temanggung”

1) Konsideran

Konsideran Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Penyertaan Modal pada BUMD utamanya pada BKK Klaten dan BKK Pringsurat Temanggung memuat pertimbangan sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka meningkatkan peran dan fungsi Badan Kredit Kecamatan agar dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, peningkatan pelayanan kepada masyarakat khususnya penyediaan modal usaha bagi usaha mikro, kecil dan menengah serta sebagai salah satu sumber pendapatan Daerah, maka perlu dilakukan penyehatan, penguatan dan peningkatan kinerja serta Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah telah memenuhi syarat untuk bertransformasi menjadi Bank Perkreditan Rakyat, telah ditetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah;
- b. bahwa karena perkembangan keadaan khususnya pengaturan teknis dan hal lain terkait dengan persyaratan konsolidasi Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah yang ditentukan oleh Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, terdapat beberapa substansi dalam Peraturan Daerah

Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah yang perlu disesuaikan;

- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah;
- d. bahwa dalam rangka penyertaan modal Pemerintah Daerah telah ditetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Pihak Ketiga
- e. bahwa sehubungan dengan perkembangan keadaan, khususnya penyesuaian jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan, maka Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada huruf a perlu dilakukan perubahan
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Dan Pihak Ketiga.

2) Dasar Hukum Mengingat

- 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah (Himpunan Peraturan-Peraturan Negara Tahun 1950 Halaman 86-92);
- 3. 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 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 1992 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
 5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724);
 6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
 7. 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) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
 8. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253);
 9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi Dan Akuisisi Bank (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3840);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 157);
13. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2008 Nomor 1 Seri E Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7);
14. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017 Nomor 89);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
16. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 14 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara Dan Pihak Ketiga (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013 Nomor 14, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 59);

3) Batang Tubuh

A. KETENTUAN UMUM

Pasal 1 Ketentuan umum dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Provinsi Jawa Tengah.
2. Pemerintah Daerah adalah Gubernur sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Gubernur adalah Gubernur Jawa Tengah.
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah.
5. Modal Daerah adalah Kekayaan Pemerintah Daerah baik berupa uang maupun barang yang dapat dinilai dengan uang seperti tanah, bangunan, mesin-mesin, inventaris, surat-surat berharga, fasilitas dan hak-hak lainnya.
6. Penyertaan Modal adalah setiap usaha dalam menyertakan modal berupa uang dan/atau barang pada suatu usaha bersama dengan BUMD/BUMN atau Pihak Ketiga, dan/atau pemanfaatan Modal Daerah oleh Pihak Ketiga dengan mendapat bagian keuntungan.
7. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Jawa Tengah yang seluruh dan/atau sebagian modalnya berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
8. Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disingkat BUMN adalah Badan Usaha Milik Negara yang sebagian modalnya berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
9. Pihak Ketiga yaitu Badan Usaha berbadan hukum yang sebagian modalnya berasal dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.
10. Modal dasar adalah nilai saham maksimum yang dapat dikeluarkan oleh Perusahaan sesuai dengan Anggaran Dasar.
11. Modal disetor adalah kewajiban penyertaan modal yang telah dipenuhi oleh Pemegang Saham.
12. Kekayaan Daerah yang dipisahkan adalah kekayaan Pemerintah Daerah baik yang berupa uang dan/atau barang yang berasal dari Anggaran

Pendapatan Dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah untuk dijadikan penyertaan modal Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Negara dan/atau Pihak Ketiga.

BAB II

Maksud dan Tujuan

Pasal 2

- (1) Pelaksanaan Penyertaan Modal kepada PT. BKK Klaten dan PT BKK Temanggung dimaksudkan untuk meningkatkan fungsi operasioanlisasi layanan lembaga keuangan dan meningkatkan kepemilikan saham pada perusahaan tersebut yang diharapkan mampu meningkatkan pembangunan keuangan di daerah tersebut baik dari sisi inklusi keuangan dan literasi keuangan guna mendorong pemerataan pembangunan di daerah.
- (2) Tujuan pelaksanaan Penyertaan Modal Daerah pada PT. BKK Klaten dan PT BKK adalah: a. peningkatan investasi Pemerintah Daerah; b. memperkuat struktur kepemilikan saham yang dilakukan melalui Penyertaan Modal Pemerintah Daerah; c. menyelenggarakan dan meningkatkan pelayanan keuangan daerah kepada masyarakat dalam mencapai target modal saham, meningkatkan kinerja PT. BKK Klaten dan PT. BKK Temanggung utamanya mendorong peningkatan fungsi layanan keuangan yang berdampak nyata pada peningkatan akses keuangan bagi pelaku usaha di daerah; d. mampu berkontribusi dalam peningkatan pendapatan asli daerah; d. melakukan dan berorientasi pada pola bisnis tanpa mengakibatkan fungsi sosial.

B. MATERI YANG DIATUR DALAM RANCANGAN PENYERTAAN MODAL PADA BUMD

BAB III

Pasal 3 Ruang Lingkup, Sumber, dan Besaran Penyertaan Modal

1. Penyertaan modal ditujukan secara spesifik kepada PT. BKK Klaten dan PT. BKK Temanggung.
2. Sumber anggaran penyertaan modal adalah dari APBD Provinsi Jawa Tengah TA 2023, dan pinjaman dengan biaya murah.

3. Besarnya penyertaan modal didasarkan pada kesepakatan antara eksekutif dan legislative dengan memperhatikan nilai efektifitas, efisiensi dan kebermanfaatan yang berkelanjutan.

BAB IV

Pasal 4 Penatausahaan dan Pertanggungjawaban

1. PT, BKK Klaten dan PT. BKK Temanggung melakukan penatausahaan dan pertanggung jawaban sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku
2. PT. BKK Klaten dan PT. BKK Temanggung dalam menjalankan bisnis perbankan mengutamakan dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (Good Corporate Governance / GCG) dengan menerapkan prinsip: transparan akuntabilitas, responsibilitas, Independensi, Berkeadilan (fairness).

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan dalam Naskah Akademik ini terkait dengan Penyertaan Modal kepada BUMD sektor keuangan di Provinsi Jawa Tengah, maka dapat disimpulkan sebagai berikut

1. Penyertaan modal merupakan investasi jangka Panjang dari Pemerintah Daerah pada BUMD yang pada saat ini tengah dalam fase berkembang. Perkembangan tersebut akibat semakin meningkatnya kinerja BUMD sektor keuangan di provinsi Jawa Tengah yang memerlukan penyertaan Modal dari pemerintah daerah dalam pengembangan perekonomian di daerah. Penyertaan modal perlu dilakukan dalam rangka untuk menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada BUMD untuk memperkuat struktur permodalan, sehingga BUMD dimaksud dapat lebih kompetitif, tumbuh dan berkembang
2. Perekonomian daerah provinsi Jawa Tengah yang semakin berkembang mendorong penyesuaian BUMD dalam melakukan kegiatannya sehingga diperlukan peningkatan permodalannya. Oleh karena penyertaan modal pemerintah Provinsi Jawa Tengah pada BUMD sektor keuangan sangat relevan dengan pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada saat ini.
3. Pengaturan penyertaan modal Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah pada BUMD sektor keuangan yang sesuai dengan ketentuan perundangundangan diatur dalam bentuk Peraturan Daerah. Dalam perspektif sinkronisasi hukum dan harmonisasi hukum, harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Maka, pengaturan tentang penyertaan modal daerah provinsi Jawa Tengah secara vertikal maupun horizontal harus memiliki relevansi dan tidak boleh bertentangan.

6.2. Saran

Berdasarkan hasil kajian ini maka dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

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

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 217.
- Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 189
- Asikin, H. Zainal & Suhartana, L. Wira Pria, (2016) *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 57-58
- Bagir Manan, *Pembinaan Hukum Nasional dalam Mieke Komar dkk*, 1999, hlm. 226-228 dan Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, dalam Martin H. Hutabarat dkk, 1996, serta Bagir Manan, *Hukum dan Politik Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 140-154
- Bruggink, *Rechtsreflecties Grandbegrippen uit de Rechtstheori (Refleksi tentang Hukum)*, terj.B. Arief Sidharta, 1996, hlm. 100
- Disarikan dari Irfan Fachruddin, Op.Cit, hlm. 74-75. Pendapat yang dikutip adalah penjelasan de Commissie Wetgevings-Vraagstukken dan pendapat J.B.J.M. Ten Berge serta Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 83-84
- Hamid S. Attamimi, *Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK ke 46, Jakarta, 1992, hlm.3
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, Cet. Ketiga, 1981, hlm.48-51;
- Marbun, SF. (1997) *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta , hlm.132-135
- Maizal, W (2014) *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*, Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Muhammad, Abdulkadir 2010 *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004
- Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*, Surabaya, Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002, hlm. 3
- Rustian Kamaluddin, *Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*, Disajikan Pada Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD oleh Depdagri dan Otda di Jakarta, pada tanggal 4- 6 Desember 2000, Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23, Tahun 2000, diakses pada situs: https://www.bappenas.go.id/files/3913/5022/6047/rustian_20091015125917_2359_0.pdf.