



NASKAH AKADEMIK
KAJIAN ANALISA PENYERTAAN MODAL
PT. BANK PERKREDITAN RAKYAT
DELTA ARTHA PERSERODA

SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN SIDOARJO
TAHUN 2024



DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
DAFTAR TABEL	iii
DAFTAR GAMBAR	iv
BAB I PENDAHULUAN	I-1
1.1 Latar Belakang	I-1
1.2 Identifikasi Masalah	I-4
1.3 Tujuan dan Kegunaan	I-4
1.4 Metode	I-4
1.5 Pendekatan penelitian	I-6
1.6 Jenis Data	I-6
1.7 Analisis Data	I-7
BAB II KAJIAN TEORITAS DAN PRAKTIK EMPIRIS	II-1
2.1 Kajian Teoritis	II-1
2.1.1 Sistem Administrasi Pemerintahan dalam Negara Hukum Modern	II-1
2.1.2 Landasan Pengambilan Kebijakan Administratif dalam Hukum Administrasi	II-2
2.1.3 Teori Pembentukan Norma Hukum	II-4
2.1.4 Badan Usaha Milik Daerah	II-5
2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	II-8
2.3 Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Kondisi yang ada, Serta Permasalahan yang dihadapi	II-15
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT	III-1
3.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun	



1945	III-2
3.2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	III-2
3.3 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.....	III-4
3.4 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	III-6
3.5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah	III-7
 BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	IV-1
4.1 Landasan Filosofis	IV-1
4.2 Landasan Sosiologis.....	IV-3
4.3 Landasan Yuridis	IV-6
 BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	V-1
5.1 Sasaran.....	V-1
5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan.....	V-2
5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan.....	V-2
 BAB VI PENUTUP	V-1
6.1 Kesimpulan	V-1
6.2 Saran.....	V-1



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1

Modal Dasar dan Modal Ditempatkan dan Disetor PT. BPR Delta

Artha (Perseroda) III-17

Tabel 2.2

Modal yang Ditempatkan dan Disetor PT. BPR Delta Artha

(Perseroda) III-17

Tabel 2.3

Laba Dan Dividen PT. BPR Delta Artha (Perseroda)..... III-18



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	
Kerangka Analisis Naskah Akademik.....	I-7
Gambar 4.1	
Jumlah Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo	IV-6



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan Masyarakat (Pasal 1 angka 6 UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memerlukan langkah dan upaya untuk menambah sumber pendapatan daerah guna meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kegiatan pembangunan dalam bidang perekonomian. Salah satu upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan memupuk sumber pendapatan daerah adalah dengan melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Penyertaan modal merupakan dana investasi dari pemerintah untuk perusahaan. Dalam realitanya, penyertaan modal memiliki beberapa dampak dan manfaat bagi perusahaan. Penyertaan modal dapat menjadi salah satu faktor dalam melihat kinerja keuangan suatu perusahaan, yaitu melihat seberapa banyak aset yang dimiliki, rasio kas, dan lain sebagainya. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019, investasi pemerintah merupakan penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.



Melihat dari peraturan mengenai investasi, bahwa tujuan adanya penyertaan modal pemerintah daerah adalah untuk meningkatkan PAD dan mensejahterakan masyarakat. Hal tersebut perlu dilihat keterkaitannya. Penyertaan modal dengan PAD dapat dilihat dari beberapa hal, salah satunya adalah pembagian laba. Kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari seberapa baik pelayanan Perusahaan dalam melayani masyarakat.

Salah satu BUMD milik pemerintah Kabupaten Sidoarjo adalah PT Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA). Dulu bernama PT Bank Perkreditan Rakyat Primayasa Pertiwi, didirikan berdasarkan akta notaris Nyonya Sukarini, SH No 16 tanggal 14 Pebruari 2000 dan disahkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 13 tahun 2013 tentang Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha, yang kemudian dicabut dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 8 Tahun 2021 Tentang PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA).

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 8 Tahun 2021 Tentang PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha dijelaskan bahwa PT. BPR Delta Artha memiliki modal dasar sebesar Rp. 138.000.000.000, dimana sebesar 95% dimiliki oleh Pemerintah Daerah. PT BPR Delta Artha (Perseroda) mendapatkan penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah pada Tahun 2014 sebesar Rp. 17.250.000.000. Penyertaan modal ini dilakukan untuk penambahan modal guna pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan dan penugadan pemerintah daerah.

Visi PT Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA) ini adalah Menjadi bank yang **sehat, profesional, terdepan, dapat diandalkan** dalam mendukung perekonomian masyarakat Sidoarjo



serta mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Salah satu Misi-nya adalah **Terdepan dan Dapat Diandalkan**, yang dijabarkan:

1. Meningkatkan jaringan pelayanan yang luas dan inovasi yang sesuai kebutuhan masyarakat dengan dukungan teknologi informasi yang aman, kompetitif, dan terkini;
2. Menjadi mitra kerja yang terpercaya dalam menggerakkan perekonomian masyarakat Sidoarjo;
3. Memberikan keuntungan dan manfaat yang optimal kepada nasabah, pemegang saham, karyawan, dan pemerintah dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Salah satu bentuk layanan untuk menggerakkan ekonomi masyarakat Kabupaten Sidoarjo adalah dengan program Kredit Usaha Rakyat Daerah (KURDA SAYANG). Adapun tujuan KURDA SAYANG menurut Peraturan Bupati Nomor 95 Tahun 2020 antara lain mendorong percepatan pelaksanaan pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja; meningkatkan dan memperluas akses pembiayaan bagi usaha produktif; meningkatkan kapasitas daya saing usaha mikro dan kecil; dan sebagai bentuk dukungan program PEN (Pemulihan Ekonomi Nasional). Manfaat dari KURDA SAYANG: Membantu permodalan usaha mikro di Kabupaten Sidoarjo dengan bunga rendah 3% per tahun dan subsidi bunga 8% per tahun dari Pemerintah Daerah. Manfaat dari KURDA SAYANG: Membantu permodalan usaha mikro di Kabupaten Sidoarjo dengan bunga rendah 3% per tahun dan subsidi bunga 8% per tahun dari Pemerintah Daerah.

Dengan bantuan modal untuk UMKM, diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha UMKM dan Masyarakat Kabupaten Sidoarjo. Berdasarkan kondisi tersebut maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo perlu menambahkan modal ke PT BPR Delta Artha (Perseroda) sebagai operator program



KURDA SAYANG di Kabupaten Sidoarjo. Untuk melakukan penyertaan modal tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang menetapkan penambahan penyertaan modal di tahun anggaran yang telah ditentukan.

1.2 Identifikasi Masalah

1. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA)?
2. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dari Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA)?

1.3 Tujuan dan Kegunaan

1. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA).
2. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dari Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA).

1.4 Metode

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan tidak hanya menggunakan kajian yuridis normatif tetapi juga yuridis sosiologis. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik Rancangan



Peraturan Daerah ini tidak hanya menggunakan bahan hukum primer (data sekunder) berupa peraturan perundang-undangan. Penyusunan naskah akademik tersebut nantinya juga akan menggunakan data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung untuk memperoleh kondisi riil di Kabupaten Sidoarjo.

Nantinya data primer dan data sekunder tersebut akan digunakan untuk melakukan kajian teoretis dan praktis empiris penyelenggaraan bantuan modal untuk UMKM di Kabupaten Sidoarjo. Selain itu juga akan dilakukan evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BUMD dan bantuan modal untuk UMKM.

Setelah kajian teoretis, praktik empiris, dan evaluasi peraturan perundang-undangan dilakukan maka akan dirumuskan preskripsi sebagai rumusan yang nantinya akan dituangkan dalam draft Ranperda. Preskripsi tersebut berisi landasan (filosofis, sosiologis, yuridis) dari pengaturan pengelolaan dan pengembangan PT BPR Delta Artha (Perseroda), sasaran pengaturan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

1.5 Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Berdasarkan pendekatan ini, data yang diperoleh akan dideskripsikan secara kualitatif. Oleh karena data yang diperoleh dan dipaparkan bersifat kualitatif, maka pemaparan data akan menekankan pada interpretasi terhadap data yang telah diperoleh. Interpretasi tersebut terkait makna dari data yang diperoleh untuk menjawab identifikasi permasalahan yang telah dirumuskan. Terkait dengan bahan hukum sebagai data sekunder akan dianalisis dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.



1.6 Jenis Data

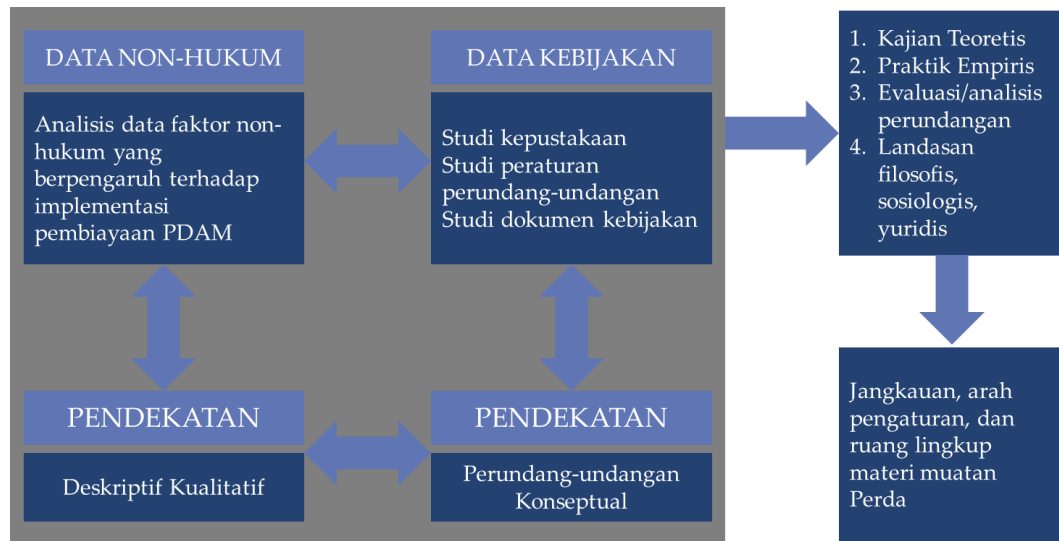
Sebelum dilakukan pengumpulan data terlebih dahulu dilakukan perencanaan untuk merumuskan persiapan yang harus dilakukan maupun data-data yang diperlukan. Data yang diperlukan dalam penelitian ini mencakup data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bantuan modal untuk UMKM. Bahan hukum sekunder mencakup literatur yang terkait dengan teori dan kebijakan dalam bantuan modal maupun BUMD.

1.7 Analisis Data

Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data data primer dan data data sekunder, tetapi mengutamakan data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak atau dokumen hukum lainnya serta penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Oleh karena itu, penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA) harus didahului dengan melakukan studi pustaka.

Studi pustaka yang dilakukan dalam guna menghindari adanya pelanggaran norma norma hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena sesuai dengan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan, setiap rancangan peraturan yang akan diterbitkan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi di atasnya.

**NASKAH AKADEMIK
PENYERTAAN MODAL PT BANK PERKREDITAN RAKYAT
DELTA ARTHA (PERSERODA) KABUPATEN SIDOARJO**



**Gambar 1.1.
Kerangka Analisis Naskah Akademik**



BAB 2

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 Kajian Teoretis

2.1.1 Sistem Administrasi Pemerintahan dalam Negara Hukum Modern

Pembicaraan tentang negara dan kekuasaan pemerintahan tidak dapat terlepas dari teori tentang ilmu negara, hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Evolusi bentuk kenegaraan dan dinamika hukum tata negara serta hukum administrasi negara pada dasarnya akan berpulang kembali kepada konstitusi negara yang bersangkutan. Dalam konteks ilmu pemerintahan, dinamika perspektif administrasi publik akan senantiasa mengemuka terhadap kebutuhan akan sistem pemerintahan yang efisien, efektif dan demokratis sesuai dengan cita-cita bangsa yang telah ditentukan dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Paradigma dan perspektif dalam Hukum Administrasi Negara selaras dengan dinamika administrasi publik. Jika hukum tata negara meletakkan konstitusi dalam struktur organisasi kenegaraan yang cenderung statis maka administrasi negara justru melihat negara dalam keadaan bergerak yang harus dinamis menjawab dinamika semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara demi mencapai cita-cita bangsa. Sesuai perkembangannya, era reformasi setidaknya telah membawa bangsa dan negara Indonesia kepada beberapa perubahan yang esensial yakni perubahan ketatanegaraan, perubahan sistem administrasi pemerintahan, perubahan sistem perekonomian dan pasarnya.



Karakter negara yang semula sangat presidensial kini telah menjadi hibrida dengan corak parlementer. Negara Republik dengan pola kesatuan, kini telah memberikan kekuasaan dan kewenangan yang cukup besar kepada pemerintahan daerah, hampir sebagaimana layaknya negara Federal. Pemilihan umum tidak hanya untuk pemerintahan pusat tetapi juga di daerah. Corak negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dianut juga berubah. Dahulu corak negara kesejahteraan didominasi dengan pendekatan struktural hierarkis yang cenderung konservatif. Namun kini telah bergeser menjadi pendekatan yang fungsional dan bahkan cenderung liberal dan kapitalis.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) juga menjadi konsep yang penting saat ini. Tidak hanya kepada pemerintah dengan *Good and Clean Governance* melainkan juga kepada swasta dengan *Good Corporate Governance* melalui konsep *Corporate Sosial Responsibility*. Selain itu juga dipromosikan konsep *Good Institutional Governance* untuk para lembaga masyarakat madani.

Dalam rangka menciptakan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, kuantitas birokrasi negara dikurangi dan kewenangannya telah dipangkas hanya dalam lingkup pembinaan dan pengendalian. Pengawasan cenderung dilakukan oleh masyarakat dan lahirnya berbagai organ perbantuan (*auxiliary states*) dari lembaga kenegaraan yang non-struktural dalam berbagai komisi yang sektoral.

2.1.2 Landasan Pengambilan Kebijakan Administratif dalam Hukum Administrasi

Makna administrasi dalam hukum administrasi tidak sama dengan administrasi secara umum yang hakekatnya bersangkut paut dengan surat-menyurat, administrasi publik atau ilmu administrasi.



Hukum administrasi adalah hukum yang bersangkutan paut dengan peraturan perundangundangan tertentu, yang berkaitan erat dengan fungsi pemerintah dan hubungannya dengan masyarakat, karena itu hukum administrasi masuk pada kelompok hukum publik bukan administrasi publik. Hukum administrasi mengatur hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dan mengatur cara organisasi negara ikut serta dalam hubungan kemasyarakatan, yang sekaligus berfungsi sebagai kontrol tindakan pemerintah.¹

Jika dilihat dari sudut pandang hukum saja, maka fungsi administrasi (pemerintah) sebagai fungsi hukum terdiri atas:²

- a. Pengaturan administrasi, yaitu penetapan peraturan-peraturan administrasi, berupa peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan sebagainya yang bersifat administratif, artinya berupa penjabaran, petunjuk atau instruksi pelaksanaan undang-undang.
- b. Tata pemerintahan, penggunaan kekuasaan yuridis formal negara terhadap orang-orang penduduk negara dan segala apa yang terdapat dalam wilayah negara dalam menegakkan pemerintahan negara secara nyata; penggunaan kekuasaan ini adalah untuk menjalankan dan mencapai secara yuridis, segala apa yang menjadi fungsi, tugas, kewajiban, atau tujuan dari negara dalam mengurus kehidupan masyarakat.
- c. Kepolisian administrasi yakni pengawasan dan pemeliharaan ketertiban dan keamanan terhadap pelaksanaan hukum yang bersifat pembinaan dan pendidikan masyarakat.
- d. Penyelesaian perselisihan secara administratif, yakni penyelesaian perkara-perkara atau persengketaan-

¹ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang PressIndo, 2008, hlm. 1.

² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 73- 74.



persengketaan yang tidak dapat diselesaikan oleh pengadilan yustisi, yaitu perkara-perkara administrasi.

Pemerintah daerah adalah sub sistem pemerintah pusat. Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintah yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara local dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakan ketimbang dilakukan secara nasional. Pemerintah nasional dalam hal ini akan berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyalahgunaan pemerintah agar pemerintah daerah tidak menyimpang dari prinsip negara kesatuan.³

2.1.3 Teori Pembentukan Norma Hukum

Norma hukum merupakan salah satu jenis norma yang mengatur perilaku manusia selain norma sosial, norma adat dan norma agama. Norma menjadi pedoman bagi manusia dalam berinteraksi dengan manusia lainnya. Mengapa interaksi antarmanusia membutuhkan norma sebagai pedoman? Hal ini disebabkan interaksi antar individu dapat berujung pada konflik jika kepentingan yang berbeda satu sama lain dan diwujudkan dalam perilaku tidak dimediasi oleh sebuah pedoman berperilaku. Norma hukum merupakan produk pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga atau otoritas yang berwenang. Norma hukum tersebut mengikat subjek hukum dengan hak dan kewajiban hukum berupa larangan, keharusan, atau kebolehan.⁴

³ Afan Gaffar, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 21.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 10-11.



Pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang direalisasikan dengan bentuk tindakan pemerintahan harus didasarkan pada keabsahan tindakan pemerintahan. Teori dalam hukum administrasi negara membagi keabsahan tindakan pemerintahan ke dalam 3 (tiga) hal, yaitu dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan), landasan prosedural untuk mencegah tindakan sewenang-wenang, dan asas konformitas untuk menilai benar salahnya tindakan pemerintahan.⁵

Pembentukan hukum sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 pada dasarnya merupakan sebuah panduan dalam menyusun norma. Norma tersebut menjadi acuan bagi tingkah laku bermasyarakat dan bernegara. Untuk menyusun sebuah norma harus lebih dahulu mengetahui pembagian golongan dalam norma. Penggolongan norma menurut Bruggink mencakup:⁶

- a. Perintah (*gebond*), yaitu kewajiban umum untuk melakukan sesuatu.
- b. Larangan (*verbond*), yaitu kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu.
- c. Pembebasan (*vrijstelling*, dispensasi), yaitu pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diperintahkan.
- d. Izin (*toestemming*), yaitu pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

2.1.4 Badan Usaha Milik Daerah

Pengaturan terkait Perusahaan Daerah di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah (Selanjutnya disebut “UU 5/1962”). Pada bagian

⁵Philipus Hadjon et.al, *Pengantar Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.

⁶ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 100.



pertimbangannya dijelaskan bahwa hadirnya UU 5/1962 adalah sebagai program umum Pemerintah dibidang ekonomi sebagaimana digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 yang selanjutnya telah diperkuat dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. I/MPRS/1960 dan No. II/MPRS/1960 mengenai keharusan diadakannya reorganisasi dalam alat-alat produksi dan distribusi yang ditujukan ke arah pelaksanaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan tersebut dalam rangka pelaksanaan pemberian isi otonomi yang riil dan luas kepada Daerah.

Namun demikian, dengan diundangkannya UU 23/2014, maka UU 5/1962 dinyatakan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian, landasan yuridis perusahaan daerah adalah UU 23/2014. Di samping itu, juga diterbitkan PP 54/2017 sebagai ketentuan pelaksana dari UU 23/2014. Berdasarkan peraturan tersebut, BUMD terbagi atas BUMD Perum dan BUMD Persero. BUMD Perum seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, BUMD Perum tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan Daerah. BUMD Perum dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Laba BUMD Perum ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba BUMD Perum yang menjadi hak Daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal. Laba BUMD Perum dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil Daerah sebagai pemilik modal yang dapat digunakan untuk keperluan investasi kembali (reinvestment) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan



sarana pelayanan fisik dan non fisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan. Selanjutnya, terkait dengan pembubaran badan hukum BUMD Perum dapat dibubarkan yang ditetapkan dengan Perda. Kekayaan BUMD Perum yang telah dibubarkan dan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

BUMD Persero berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Untuk itu pembentukan badan hukum BUMD Persero dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham Perusahaan perseroan Daerah terdiri atas beberapa Daerah dan bukan Daerah, salah satu Daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Selanjutnya, terkait dengan pembubaran badan hukum BUMD Perseroan, dapat dibubarkan yang hasil pembubaran perusahaan menjadi hak Daerah dikembalikan kepada Daerah.

Terkait dengan Pengelolaan BUMD, diatur di dalam Pasal 343 UU 23/2014. Pada ayat (1) pasal tersebut diatur bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;
- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama;
- g. penggunaan laba;
- h. penugasan Pemerintah Daerah;
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;



- l. perubahan bentuk hukum;
- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi peraturan perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi peraturan perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁷

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van beoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginnselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

⁷ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 115



Menurut Van Der Vlies, terdapat 10 (sepuluh) asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sepuluh asas tersebut antara lain:⁸

a. Asas tujuan yang jelas

Asas ini menghendaki adanya suatu tujuan peraturan perundang-undangan yang jelas, yang harus tampak pula dalam penjelasannya.

b. Asas organ yang tepat

Asas ini menghendaki agar suatu peraturan perundang-undangan dikeluarkan oleh organ atau lembaga yang tepat, yaitu organ atau lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

c. Asas kemendesakan

Asas ini menghendaki sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk atas dasar adanya kebutuhan.

d. Asas dapat dilaksanakan

Asas ini menghendaki sebuah peraturan perundang-undangan yang dibentuk agar dapat ditegakkan dalam praktiknya.

e. Asas konsensus

Asas ini menghendaki pihak-pihak yang berkepentingan berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

f. Asas peristilahan dan sistematika yang jelas

Asas ini menghendaki suatu perundang-undangan mudah dimengerti oleh pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.

⁸ I.C.van der Vlies, *Handboek Wetgeving, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005, hlm. 238-308.



g. Asas kemudahan untuk diketahui

Asas ini menghendaki suatu peraturan perundang-undangan dapat diketahui dengan mudah oleh masyarakat. Oleh karena itu pemerintah seharusnya membuat ikhtisar umum peraturan perundang-undangan yang masih berlaku.

h. Asas kesamaan hukum

Asas ini berkaitan dengan masalah apakah pembedaan perlakuan yang diadakan oleh pembuat suatu peraturan perundang-undangan dapat dibenarkan atau tidak.

i. Asas kepastian hukum

Asas ini menghendaki harapan-harapan atau ekspektasi yang wajar dihormati oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Namun asas ini tidak menutup kemungkinan sebuah peraturan perundang-undangan diubah.

j. Asas penerapan hukum yang khusus

Asas ini menghendaki peraturan perundang-undangan memberikan jaminan atau perlindungan terhadap keadaan-keadaan khusus yang diakibatkan oleh penerapan peraturan perundang-undangan tersebut.

Selain Van Der Vlies, pendapat lain dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi. Attamimi membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua jenis yaitu asas hukum formal dan asas hukum material. Asas hukum formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, asas dapat dikenali. Asas hukum material meliputi asas sesuai dengan norma fundamental negara, asas kesesuaian dengan hukum negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum,



asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.⁹ Jika diperhatikan, sepuluh asas yang dikemukakan oleh Attamimi hampir tidak berbeda dengan yang dikemukakan oleh Van Der Vlies. Perbedaan antara kedua pendapat menyangkut asas yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan.

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Lon Fuller, sebagaimana dikutip oleh Imer B. Flores. Fuller mengistilahkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sebagai '*internal morality of law*'. Asas-asas yang tercakup dalam '*internal morality of law*' antara lain:¹⁰

a. Asas umum

Berdasarkan asas ini peraturan perundang-undangan harus bersifat umum untuk kepentingan bersama.

b. Asas publisitas

Peraturan perundang-undangan harus diumumkan agar diketahui oleh seluruh subjek hukum.

c. Asas non-retroaktif

Peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan terhadap kondisi lampau sebelum peraturan perundang-undangan tersebut dibuat.

d. Asas kejelasan

Peraturan perundang-undangan harus jelas dan tepat untuk diikuti.

e. Asas non-kontradiksi

Peraturan perundang-undangan harus koheren dan tidak memiliki kontradiksi atau inkonsistensi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

⁹ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014, hlm. 55.

¹⁰ Imer B. Flores, "Legisprudence: the Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judges – Towards the Realization of Justice", *Mexican Law Review* Volume 1, Number 2, January – June 2009, hlm. 107.



f. Asas posibilitas

Peraturan perundang-undangan tidak boleh memerintahkan sesuatu yang mustahil dan oleh karena itu seharusnya tidak diberikan sekedar efek simbolis dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

g. Asas keajegan

Peraturan perundang-undangan tidak boleh sering diubah atau diberlakukan dalam waktu singkat. Oleh karena itu substansinya harus ditujukan untuk pelaksanaan yang konstan atau ajeg.

h. Asas kesesuaian

Peraturan perundang-undangan harus diterapkan sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Menurut UU No. 12 Tahun 2011, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah (Perda), harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik meliputi:

1. *Asas Kejelasan Tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
3. *Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan



- harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangnya;
4. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
 - a. *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Peraturan Daerah yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;
 - b. *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan Peraturan Daerah.
 - c. *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Peraturan Daerah yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.
 5. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 6. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
 7. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan.



Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;

8. *Asas-asas yang berkaitan dengan materi muatan* yang menurut UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:
 - a. *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - b. *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
 - c. *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - d. *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
 - e. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
 - f. *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;



- g. *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- h. *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- i. *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- j. *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional;
- k. *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

2.3 Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Kondisi yang ada, Serta Permasalahan yang dihadapi

PT. BPR Delta Artha Perseroda didirikan berdasarkan akta notaris Nyonya Sukarini, SH No 16 tanggal 14 Februari 2000 dan

¹¹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47; memperkenalkan enam asas undang-undang yaitu:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut;
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Undang-undang yang bersifat umum;
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan dan pelestarian (*Asas Welvaarstaat*)



disahkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 13 tahun 2013 tentang Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha, yang kemudian dicabut di Tahun 2021 dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2021 tentang PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha Perseroda.

PT. BPR Delta Artha (Perseroda) dimaksudkan untuk:

- a. Mengusahakan keuntungan/laba yg sebesar-besarnya berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan secara efektif dan efisien serta mampu mengelola keuangan perusahaan dgn baik;
- b. Mengembangkan dan menggali potensi usaha Perseroda; dan
- c. Meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Modal dasar PT. BPR Delta Artha (Perseroda) sebesar Rp.138.000.000.000,- (seratus tiga puluh delapan miliar rupiah), dimana Modal dasar PT BPR Delta Artha (Perseroda) wajib dimiliki paling sedikit 95% (sembilan puluh lima persen) oleh Pemerintah Daerah. Penyertaan modal oleh Pemda terhadap PT. BPR Delta Artha (Perseroda) dilakukan untuk penambahan modal guna pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan penugasan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan laporan keuangan per 31 Desember 2023, diketahui bahwa penyertaan modal pada PT. BPT Delta Artha (Perseroda) adalah sebanyak Rp. 138.000.000.000 sebagai modal dasar, modal yang telah ditempatkan dan disetor sebanyak Rp. 34.500.000.000. Artinya terdapat Rp. 103.500.000.000 modal yang belum ditempatkan.



Tabel 2.1
Modal Dasar dan Modal Ditempatkan dan Disetor PT. BPR Delta Artha
(Perseroda)

No	Keterangan	Nilai Tahun 2022-2023
1	Modal Dasar	Rp 138.000.000.000
2	Modal Ditempatkan dan Disetor	Rp 34.500.000.000
3	Modal yg belum ditempatkan (Kebutuhan Modal [1-2])	Rp 103.500.000.000

Dari Rp. 34.500.000.000 modal yang ditempatkan dan disetor, 95% modal kepemilikan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sebanyak 32.775 lembar saham atau sebesar Rp. 32.775.000.000, berupa sebidang tanah berlokasi di Kelurahan Sidokumpul, Kecamatan Sidoarjo. Tanah (Berita Acara Serah Terima No.027/3721/404.3.15/2012 tanggal 15 Agustus 2012). Kepemilikan 3% saham oleh Drh. Efie Findiarti, MBA sebesar Rp. 1.035.000.000 dan 2% milik Dr. H. Suradi, S.E, MM sebesar Rp. 690.000.000.

Tabel 2.2
Modal yang Ditempatkan dan Disetor PT. BPR Delta Artha
(Perseroda)

PEMEGANG SAHAM	LEMBAR SAHAM YANG DITEMPATKAN DAN DISETOR	% KEPEMILIKAN	JUMLAH
Pemkab Sidoarjo	32.775	95%	32.775.000.000
Drh. Efie Findiarti, MBA	1.035	3%	1.035.000.000
Dr. H. Suradi, S.E, MM	690	2%	690.000.000



Pendapatan Daerah Kab. Sidoarjo yang berasal dari pembayaran Dividen BPR Delta Artha cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Selama lima tahun terakhir, laba bersih yang diterima oleh PT. BPR Delta Artha (Perseroda) rata-rata sebesar 9 sampai 13 miliar rupiah. Dengan rata-rata total pembayaran dividen sebesar 6 sampai 8 miliar rupiah. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo memiliki saham 95%, sehingga rata-rata pembayaran dividen yang dibagi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo berkisar 5 sampai 8 miliar rupiah.

Tabel 2.3
Laba Dan Dividen PT. BPR Delta Artha (Perseroda)

TAHUN	LABA BERSIH	TOTAL PEMBAYARAN DIVIDEN	PEMBAYARAN DIVIDEN KEPADA PEMKAB (95%)
2019	11.563.878.084	6.165.050.752	5.856.798.214
2020	9.931.207.558	6.424.376.713	6.103.157.877
2021	11.464.555.820	6.069.071.285	5.765.617.721
2022	13.584.657.617	7.275.694.139	6.911.909.432
2023	13.733.821.085	8.790.072.576	8.350.568.947



BAB 3

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan merupakan tahapan perancangan peraturan perundang-undangan yang bertujuan guna menemukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rancangan peraturan yang akan dirancang. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait sebagai sarana inventarisir norma norma hukum yang berkaitan secara langsung dengan rancangan peraturan perundang undangan. Di dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 diatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Hal tersebut merupakan konsep hukum yang digunakan untuk menghindari adanya konflik norma antara peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana dalam asas preferensi hukum, peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah (*Lex superior derogate legi inferior*), dan/atau peraturan yang khusus mengalahkan peraturan yang umum (*Lex specialis derogate legi Generali*) dan/atau peraturan yang baru mengalahkan peraturan yang lama (*Lex Posteriori derogate legi Priori*).

Selain itu, dalam perancangan peraturan perundang-undangan juga harus dipahami bahwa ada sistematika hukum terkait hubungan wewenang pemerintah secara vertikal dan hubungan wewenang secara horizontal yang terkait dengan perancangan peraturan daerah penyertaan modal ke BUMD. Wewenang secara horizontal maksudnya adalah bahwa pemerintah pusat memberikan wewenang terhadap pemerintah daerah dalam rangka mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di tingkatan daerah. distribusi wewenang seperti itu dikatakan desentralisasi.



3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketentuan yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”), memberikan ruang kepada Pemda untuk membentuk Perda maupun peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dikarenakan Perda yang akan dibentuk melalui naskah akademik ini erat kaitannya dengan perekonomian, maka dalam pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 33 dari UUD NRI 1945. Seperti terakomodir dalam nomenklatur Pasal 33 ayat (4), yang secara tegas menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

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

Berdasarkan Pasal 304 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD, dan penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam Perda khusus tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan jika jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran 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.

Pasal 304 dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan payung hukum yang tegas mengenai keabsahan dari penambahan penyertaan modal oleh Pemda sebagaimana akan dimuat dalam Ranperda ini. Lengkapnya Pasal a quo merangkan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Praktik penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 332 ayat (1) diterangkan bahwa salah satu sumber modal BUMD adalah penyertaan modal daerah itu sendiri. Kemudian Pasal 333 menguraikan:

1. Penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Perda;
2. Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD;
3. Penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah;
4. Barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal; dan
5. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terakhir melalui Pasal 343 ayat (1) menggariskan, bahwa pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur yang salah satunya adalah tata cara penyertaan modal.



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

Latar belakang penetapan PP No. 54 tahun 2017 tentang BUMD adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 331 ayat (6), Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Badan Usaha Milik Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengamanatkan penyusunan Peraturan Pemerintah tentang BUMD. Selain dari pada itu, dengan telah dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyusunan Peraturan Pemerintah ini perlu disusun untuk mengisi kekosongan hukum terkait pengaturan mengenai BUMD.

Beberapa hal yang mendorong perlu adanya dasar hukum pengelolaan BUMD antara lain, BUMD dianggap masih belum memiliki etos kerja, terlalu birokratis, inefisien, kurang memiliki orientasi pasar, tidak memiliki reputasi yang baik, profesionalisme yang rendah, dan masih banyak Pemerintah Daerah yang melakukan intervensi yang berlebihan terhadap BUMD, serta ketidakjelasan antara menghasilkan profit dan di sisi lain dituntut untuk memiliki fungsi sosial terhadap masyarakat dapat menyebabkan BUMD tidak fokus terhadap misi utamanya. Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi



sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil privatisasi.

Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan sumum daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal; dan perusahaan perseroan daerah, berkedudukan sebagai pemegang saham. Terkait dengan penyertaan modal, berdasarkan PP No. 54 Tahun 2017, penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah pengalihan kepemilikan kekayaan Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah. Penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk: pengembangan usaha; penguatan struktur permodalan; dan penugasan Pemerintah Daerah. Untuk melaksanakan penyertaan modal, Kepala Daerah menjadi pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Modal Dasar jika ditinjau dari perspektif hukum perseroan adalah seluruh nilai nominal saham perseroan yang disebut dalam Anggaran Dasar (AD), yang pada prinsipnya merupakan total jumlah saham yang dapat diterbitkan oleh perseroan. Penentuan jumlah saham yang menjadi modal dasar ditentukan dalam AD perseroan tersebut. Meskipun pada awalnya UU Perseroan Terbatas menentukan modal dasar perseroan adalah minimal berjumlah Rp. 50 juta, ketentuan ini sudah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan Modal Dasar Perseroan Terbatas (PP No. 29 Tahun 2016).

Kini, berdasarkan PP No. 29 Tahun 2016, tidak ada lagi jumlah minimum modal dasar dan jumlah modal dasar kini ditentukan berdasarkan kesepakatan para pendiri PT. Untuk Perseroda ditentukan oleh Bupati mewakili Pemerintah Daerah. Namun, khusus



untuk sektor-sektor usaha tertentu, tetap terdapat batasan minimum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Modal Disetor, adalah modal yang dimasukkan oleh pemegang saham atau pemiliknya sebagai pembayaran/pelunasan untuk jumlah saham yang diambil dan dimilikinya. UU Perseroan Terbatas mensyaratkan paling sedikit 25% dari modal dasar harus ditempatkan dan disetor penuh saat pendirian perseroan.

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

Pasal 1 angka 1 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mendefinisikan keuangan daerah adalah 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. PP ini dibentuk atas amanat Pasal 293 dan Pasal 330 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. PP ini disusun untuk menyempurnakan pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang sebelumnya diatur dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, berdasarkan identifikasi masalah dalam pengelolaan keuangan daerah yang terjadi dalam pelaksanaannya selama ini. Penyempurnaan pengaturan tersebut juga dilakukan untuk menjaga 3 pilar tata pengelolaan keuangan daerah yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. PP ini mencakup pengaturan mengenai perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

Keterkaitannya dengan penyertaan modal, dapat dilihat dalam rumusan Pasal 78 yang menjabarkan: 1). Daerah dapat melakukan



penyertaan modal pada BUMD dan/atau BUMN; 2). Penyertaan modal Pemda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan; 3). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD; 4). Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian pada Pasal 79 ditegaskan bahwa pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal Pemda akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemda melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri Nomor 77 Tahun 2020) dibentuk atas amanat Pasal 221 ayat (1) PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pada Pasal 1 angka 1 Permendagri a quo yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Lebih lanjut diuraikan melalui Pasal



2 ayat (2) yang menyatakan bahwa pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah terdiri atas:

1. Pengelola keuangan daerah;
2. APBD;
3. Penyusunan APBD;
4. Penetapan APBD;
5. Pelaksanaan dan penatausahaan;
6. Laporan realisasi semester pertama APBD dan perubahan APBD;
7. Akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah daerah;
8. Penyusunan rancangan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
9. Kekayaan daerah dan utang daerah;
10. Badan layanan umum daerah;
11. Penyelesaian kerugian keuangan daerah;
12. Informasi keuangan daerah; dan
13. Pembinaan dan pengawasan.

Pada bagian Lampiran Permendagri ini, memberikan pedoman penyertaan modal daerah dan keterkaitannya dengan pengeluaran pembiayaan daerah. Sebagaimana dapat dijabarkan sebagai berikut:

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



- 4) Manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya meliputi:
 - a) bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
 - b) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
 - c) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil penyertaan modal sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
 - d) peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
 - e) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah;
 - f) peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah;
 - g) peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari penyertaan modal daerah.
- 5) Bentuk penyertaan modal daerah meliputi penyertaan modal berupa investasi surat berharga dan/atau penyertaan modal berupa investasi langsung.
- 6) Penyertaan modal berupa investasi surat berharga dilakukan dengan cara pembelian saham dan atau pembelian surat utang.



- 7) Penyertaan modal berupa investasi langsung dilakukan dengan cara penyertaan modal daerah dan/atau pemberian pinjaman.
- 8) Penyertaan modal berupa investasi langsung dalam pemberian pinjaman kepada masyarakat (dana bergulir), penyalurannya dilakukan melalui lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank.
- 9) Penyertaan modal berupa investasi surat berharga dan investasi langsung dilaksanakan berdasarkan hasil analisis oleh penasehat investasi untuk mendapatkan nilai wajar.
- 10) Penyertaan modal Pemda dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.
- 11) Penyertaan modal dapat dilakukan pemerintah daerah walaupun APBD tidak surplus sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan
- 12) Peraturan Daerah ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.
- 13) Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- 14) Pengelolaan penyertaan modal daerah meliputi perencanaan investasi pelaksanaan investasi, penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban penyertaan modal pemerintah daerah, divestasi, serta pembinaan dan pengawasan.



- 15) Pengelolaan penyertaan modal daerah sejalan dengan kebijakan pengelolaan penyertaan modal/investasi secara nasional.
- 16) Pengelolaan penyertaan modal daerah diatur dengan Perkada.
- 17) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Peraturan Daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.
- 18) Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, pemerintah daerah melakukan perubahan Perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 19) Penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang surat berharga dan investasi langsung.
- 20) Dalam hal pemerintah daerah akan melaksanakan penyertaan modal, pemerintah daerah terlebih dahulu menyusun perencanaan investasi pemerintah daerah yang dituangkan dalam dokumen rencana kegiatan investasi.
- 21) Dokumen rencana kegiatan investasi disiapkan oleh PPKD selaku pengelola investasi untuk disetujui oleh kepala daerah.
- 22) Berdasarkan dokumen rencana kegiatan investasi, pemerintah daerah Menyusun analisis penyertaan



modal/investasi pemerintah daerah sebelum melakukan penyertaan modal.

23) Analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah dilakukan oleh penasehat investasi pemerintah daerah.

24) Penasihat investasi pemerintah daerah ditetapkan oleh kepala daerah.

25) Hasil analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah berupa hasil analisis penilaian kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 ini, mencabut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang sebelumnya dijadikan rujukan dalam pembentukan Perda tentang Penyertaan Modal Daerah.



BAB 4

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pandangan hidup, kultur, keyakinan agama, filsafat hukum, kesadaran hukum, adat, dan wawasan kebangsaan. Maka dalam pembentukan Peraturan Daerah, para pembentuk harus menyadari bahwa pandangan hidup masyarakat setempat: yang tercermin dalam budaya masyarakat harus menjadi sumber moral, demikian halnya dengan keyakinan agama yang dianut oleh masyarakat, pemikiran atau filsafat hukum yang dianut masyarakat daerah, termasuk kesadaran hukum masyarakat lokal, serta dalam konteks NKRI diperhatikannya wawasan kebangsaan dalam penyusunan Peraturan Daerah. Karena itu maka asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 diberikan rambu-rambunya.

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee*, yaitu apa yang rakyat harapkan dari hukum. Misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik



atau buruk, pandangan terhadap hubungan individu, kemasyarakatan dan sebagainya.

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dengan baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (Pancasila).

Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal pada PT. BPR Delta Artha (Perseroda) berlandaskan pada semangat negara kesejahteraan yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea keempat. Amanat konstitusi ini menempatkan pemerintah dalam posisi bertanggung jawab untuk secara aktif memajukan kesejahteraan umum, yang mencakup kesejahteraan sosial, ekonomi, dan akses terhadap pelayanan publik yang berkualitas.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menekankan peran pemerintah dalam menjamin standar kesejahteraan minimum bagi seluruh warga negara. Hal ini meliputi penyediaan jaminan sosial (*social welfare*), jaminan keamanan ekonomi (*economic welfare*), dan pelayanan kesejahteraan sosial (*state welfare*). Penambahan penyertaan modal pada PT. BPR Delta Artha (Perseroda) merupakan bentuk nyata dari komitmen pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan ekonomi masyarakat Kabupaten Sidoarjo.

Anthony Giddens menjelaskan bahwa peran negara dalam negara kesejahteraan cenderung bersifat intervensionis, di mana



negara terlibat aktif dalam berbagai aspek kehidupan Masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Penambahan penyertaan modal pada PT. BPR Delta Artha (Perseroda) sejalan dengan pandangan ini, di mana pemerintah daerah berperan aktif dalam memperkuat permodalan bank agar dapat memberikan kontribusi yang lebih besar bagi pembangunan ekonomi dan sosial masyarakat Kabupaten Sidoarjo

Melalui Peraturan Daerah yang mengatur tentang Penambahan Penyertaan Modal ke PT BPR Delta Artha (Perseroda) ini maka diharapkan dampaknya secara langsung terhadap penyediaan bantuan UMKM pada Masyarakat Kabupaten Sidoarjo. Melalui Peraturan Daerah merupakan perwujudan dari amanat konstitusi dan komitmen peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini diharapkan dapat menjadi instrumen penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan sosial, dan meningkatkan kualitas hidup Masyarakat.

4.2 Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah harus mempunyai landasan sosiologis, atau keberlakuan faktual yaitu kebutuhan dan aspirasi riil masyarakat, yang mendasari mengapa Peraturan Daerah mengenai hal tertentu harus dibentuk dalam suatu Daerah. Landasan sosiologis (*sociologische gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah di dalamnya) tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.



Dasar sosiologis dari peraturan daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika. Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Terdapat perbedaan anatara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat tadi. Peraturan perundang-undangan harus mampu menjawab gejala sosial yang ada di masyarakat. Untuk menjawab masalah gejala sosial tersebut maka diperlukan pengaturan hak dan kewajiban pemerintah maupun masyarakat melalui peraturan perundang-undangan.



PT. BPR Delta Artha (Perseroda) memiliki peran penting dalam menyediakan layanan perbankan di Kabupaten Sidoarjo. Penambahan penyertaan modal akan memungkinkan PT. BPR Delta Artha (Perseroda) untuk memperluas layanan perbankan. Perluasan layanan ini akan mendorong inklusi keuangan dan memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat untuk memanfaatkan layanan perbankan, baik untuk keperluan simpanan, pinjaman, maupun transaksi lainnya.

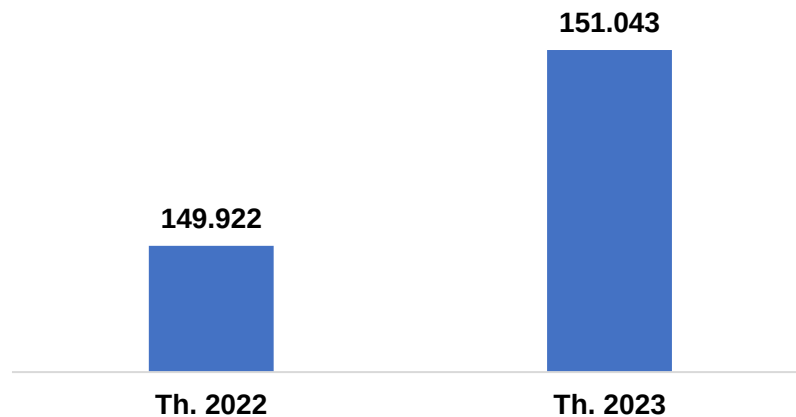
Di samping itu, kehadiran PT. BPR Delta Artha (Perseroda) tidak terlepas untuk mewujudkan salah satu misinya yakni Menjadi mitra kerja yg terpercaya dalam menggerakkan perekonomian masyarakat Sidoarjo dengan program Kredit Usaha Rakyat Daerah (KURDA SAYANG).

Lebih lanjut pelaksanaan KURDA SAYANG disahkan dengan Peraturan Bupati Kabupaten Sidoarjo Nomor 52 Tahun 2023 Tentang Pedoman Pengelolaan Kredit Usaha Rakyat Daerah Di Kabupaten Sidoarjo. Pemberian dan Pendanaan KURDA dari PT. BPR Delta Artha (Perseroda) ini menawarkan kredit usaha dengan bunga rendah yakni sebesar 11% dengan rincian suku bunga 3% dibebankan kepada debitur per tahun, dan suku bunga 8% dibebankan kepada Pemda dalam bentuk subsidi bunga. Dana Subsidi Bunga dianggarkan dalam APBD setiap tahun anggaran berdasarkan kemampuan keuangan daerah atau dengan memprioritaskan sisa kewajiban Pemerintah Daerah atas beban subsidi bunga. Pemerintah Daerah memberikan Subsidi Bunga KURDA untuk mendukung pelaksanaan program KURDA dan meringankan beban penerima KURDA.

Sebagaimana diketahui, potensi perekonomian Kabupaten Sidoarjo juga ditopang oleh UMKM. Pertumbuhan jumlah Usaha Mikro di Sidoarjo menjadi tantangan untuk mewujudkan kemudahan pelayanan permodalan dalam meningkatkan



pemberdayaan Usaha. Pada tahun 2023, jumlah usaha mikro Kabupaten Sidoarjo meningkat sebesar 0,75% dibanding tahun 2022.



Gambar 4.1
Jumlah Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo

Penambahan modal pada PT. BPR Delta Artha (Perseroda) akan memberikan bank kemampuan yang lebih besar untuk memberikan dukungan finansial dan non-finansial kepada UMKM. Dukungan finansial dapat berupa pemberian kredit dengan bunga yang kompetitif dan persyaratan yang lebih mudah diakses, sementara dukungan non-finansial dapat berupa pelatihan, pendampingan, dan akses pasar. Dengan demikian, PT. BPR Delta Artha (Perseroda) dapat berperan sebagai katalisator pertumbuhan UMKM, yang pada gilirannya akan menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

4.3 Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah



mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

Dalam pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah:

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu.
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur, artinya ketidaksesuaian bentuk/ jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis.

Penambahan penyertaan modal pada PT. BPR Delta Artha (Perseroda) memiliki landasan yuridis yang kuat dalam kerangka peraturan perundang-undangan nasional dan daerah. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk



melakukan penyertaan modal pada perusahaan daerah setelah mendapatkan persetujuan dari DPRD.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengakui pemerintah daerah sebagai penanam modal dalam negeri yang memiliki hak dan kewajiban dalam kegiatan penanaman modal.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menegaskan perlunya Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam perseroan terbatas.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan penyertaan modal pada BUMD, termasuk penambahan modal, dan mengatur bahwa penyertaan modal daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah juga mendukung daerah dalam mengakses sumber pembiayaan, termasuk penyertaan modal pada BUMD. Kemudian pada tingkatan peraturan pelaksanaan yang notabenenya bersifat teknis administratif, juga memberikan justifikasi yang jelas dan tegas bagi pemerintah daerah untuk melakukan penyertaan modal pada BUMD.

Seperti pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Melalui Pasal 78 diuraikan: 1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau BUMN; 2). Penyertaan modal Pemda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan; 3). Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD; 4). Penyertaan modal



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

Pada dasarnya, penyertaan modal pada PT. BPR Delta Artha telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2021 tentang PT. BPR Delta Artha (Perseroda). Adapun besaran penambahan penyertaan modal yang dilakukan adalah sebesar Rp. 20.000.000.000,00. Penambahan penyertaan modal tersebut, dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam APBD Tahun Anggaran 2025 yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah.



BAB 5

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

5.1 Sasaran

Berdasarkan Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 dalam Bab ini sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan perlu dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan. Sasaran yang akan diwujudkan tersebut juga terkait dengan pihak-pihak yang terkait dalam penyediaan bantuan modal UMKM di Kabupaten Sidoarjo. Berdasarkan elaborasi dalam Bab sebelumnya, maka dapat diidentifikasi sasaran dari Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo tentang Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA) antara lain:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, sasaran yang akan diwujudkan dalam Peraturan Daerah ini mencakup:
 - a. Terwujudnya peningkatan perekonomian melalui bantuan modal untuk UMKM sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - b. Tersedianya kerangka regulasi dan jaminan kepastian hukum dalam menambah modal PT. BPR Delta Artha Perseroda agar dapat meningkatkan jangkauan pelayanan khususnya terkait layanan finansial bagi ekonomi mikro (usaha mikro) dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Sidoarjo..
2. Bagi masyarakat Kabupaten Sidoarjo, sasaran yang akan diwujudkan dalam Peraturan Daerah ini mencakup jaminan



hak pelaku usaha mikro dalam bantuan modal untuk UMKM. Sebagaimana telah dipaparkan dalam Bab sebelumnya, hak hidup dalam lingkungan yang sehat merupakan hak konstitusional. Adanya Peraturan Daerah ini akan memberikan kepastian hukum terhadap jaminan hak tersebut. Agar hak tersebut terjamin, maka Peraturan Daerah ini memberikan kepastian bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam menyelenggarakan penyertaan modal agar dapat memenuhi kebutuhan bantuan modal untuk UMKM. Dukungan berupa penambahan penyertaan modal terhadap PT. BPR Delta Artha (Perseroda) ini diharapkan dapat berbanding lurus pada peningkatan layanan kredit usaha rakyat Kabupaten Sidoarjo. Dengan demikian akan berimplikasi positif kepada kesejahteraan dan perekonomian masyarakat,

5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan

Arah dan jangkauan pengaturan dalam Naskah Akademik merupakan elaborasi dari identifikasi masalah dan tujuan penyusunan Naskah Akademik. Arah dan jangkauan pengaturan dari Peraturan Daerah ini antara lain:

1. Maksud dan tujuan penambahan penyertaan modal;
2. Sumber penambahan penyertaan modal; dan
3. Nilai penambahan penyertaan modal.

5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan dalam Perda Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA) akan berisi pengaturan materi yang merupakan kebutuhan lokal dari Kabupaten Sidoarjo maupun mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Acuan dari ketentuan



peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mencakup peraturan perundang-undangan yang telah dibahas pada Bab III.

1. Ketentuan Umum

- a. Daerah adalah Kabupaten Sidoarjo.
- b. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
- c. Bupati adalah Bupati Sidoarjo.
- d. Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha yang selanjutnya disebut BPR Delta Artha adalah Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Sidoarjo berbentuk Perseroan Terbatas yang menjalankan usahanya di bidang perbankan dan didirikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi pemerintah daerah pada badan usaha milik daerah dengan mendapat hak kepemilikan.
- f. Dividen adalah bagian keuntungan BPR Delta Artha yang dibagikan kepada Daerah sebagai pemegang saham secara proporsional berdasarkan besarnya saham yang dimiliki.

2. Maksud dan Tujuan

Maksud dilakukan penambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada BPR Delta Artha adalah dalam rangka mendorong pertumbuhan perekonomian daerah serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Tujuan penambahan penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada BPR Delta Artha adalah mendukung penguatan permodalan untuk menjaga pertumbuhan kegiatan usaha.



3. Penambahan Penyertaan Modal

Pemerintah Daerah melakukan penambahan penyertaan modal kepada BPR Delta Artha sebesar Rp. 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).

Penambahan penyertaan modal dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah dan kinerja BPR Delta Artha. Penambahan Penyertaan Modal pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Delta Artha (PERSERODA) dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Sidoarjo. Penambahan penyertaan modal daerah tersebut merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan dianggarkan dalam tahun anggaran 2025. Jika jumlah penyertaan modal tidak cukup terpenuhi, maka kekurangan tersebut dapat dianggarkan kembali pada tahun berikutnya



BAB 6

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Pembahasan di bab-bab sebelumnya menunjukkan bahwa peningkatan akses pelaku usaha mikro Kabupaten Sidoarjo terhadap bantuan modal UMKM merupakan sebuah tujuan yang tidak dapat dikecualikan. Salah satu cara untuk mencapai tujuan tersebut adalah memperkuat peran PT BPR Delta Artha (Perseroda) yang kemudian membutuhkan kapasitas modal perusahaan yang lebih besar. Oleh karena itu, penambahan penyertaan modal dari Pemerintah Daerah harus dilakukan dengan memperhatikan aspek legalitas, yaitu penetapan penambahan penyertaan modal tersebut dalam sebuah Peraturan Daerah.

6.2 Saran

Berdasarkan simpulan dalam Naskah Akademik ini, maka dapat diberikan beberapa saran berikut ini:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik ini untuk diatur dalam suatu Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan di bawahnya.
2. Naskah akademik ini dapat ditindaklanjuti dengan kajian-kajian yang sifatnya teknis terkait.



DAFTAR PUSTAKA

- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Bruggink, J.J.H. *Refleksi tentang Hukum*, terjemahan Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Flores, Imer B. "Legisprudence: the Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judges – Towards the Realization of Justice", *Mexican Law Review* Volume 1, Number 2, January – June 2009.
- Gaffar, Afan dkk. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Hadjon, Philipus et.al. *Pengantar Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Ikhtiar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1985.
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang PressIndo, 2008.
- Van der Vlies, I.C. *Handboek Wetgeving, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.