



NASKAH AKADEMIK



PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KABUPATEN BANJAR KEPADA PT. BANK PEMBANGUNAN DAERAH KALIMANTAN SELATAN (PERSERODA) TAHUN 2025

**PEMERINTAH KABUPATEN BANJAR
2025**



NASKAH AKADEMIK

**PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH
KABUPATEN BANJAR KEPADA PT. BANK
PEMBANGUNAN DAERAH KALIMANTAN
SELATAN (PERSERODA) TAHUN 2025**

**PEMERINTAH KABUPATEN BANJAR
2025**

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur ke hadirat Tuhan yang Maha Esa, buku Naskah Akademik Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Banjar kepada PT. Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Perseroda) atau Bank Kalsel ini telah diselesaikan dengan baik. Naskah Akademik mengenai penyertaan modal yang dituangkan dalam buku ini dipersyaratkan sebagai landasan bagi tindakan untuk Pemerintah Kabupaten Banjar bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjar untuk menetapkan kebijakan investasi pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah sehubungan dengan rencana penambahan penyertaan modal kepada Bank Kalsel. Kami mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian laporan ini. Besar harapan kami agar naskah ini dapat menjadi acuan bagi pihak-pihak terkait dalam rangka memajukan perekonomian di lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar khususnya dan Provinsi Kalimantan Selatan pada umumnya.

Martapura, Januari 2025
Tim Penyusun

LP2M IBITEK
(Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Institut Bisnis dan Teknologi Kalimantan)

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	1
DAFTAR ISI	2
DAFTAR TABEL	4
DAFTAR GAMBAR	5
1. PENDAHULUAN	6
1.1. Latar Belakang	6
1.2. Identifikasi Masalah	16
1.3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	16
1.4. Metode.....	17
2. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	19
2.1. Kajian Teoretis.....	19
2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Peraturan Daerah.....	31
2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	34
2.4. Kajian terhadap Implikasi Penerapan	38
3. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PENYERTAAN MODAL PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH	41
4. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	65
4.1. Landasan Filosofis.....	65
4.2. Landasan Sosiologis	68
4.3. Landasan Yuridis	70
5. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	72
5.1. Sasaran yang Hendak Diwujudkan.....	72
5.2. Jangkauan Pengaturan	73
5.3. Arah Pengaturan	73
6. PENUTUP.....	77

6.1. Simpulan.....	77
6.2. Saran	78
DAFTAR PUSTAKA.....	79
RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH KABUPATEN BANJAR KEPADA PT. BANK PEMBANGUNAN DAERAH KALIMANTAN SELATAN (PERSERODA)	81

DAFTAR TABEL

Tabel 1 – Kerangka Waktu dan Target Pemenuhan Modal Inti (Jutaan Rupiah).....	12
Tabel 2 – Pemenuhan Modal Inti dari Setoran Modal Pemegang Saham Bank Kalsel (Jutaan Rupiah)	13
Tabel 3 – Portofolio Investasi dan Hasil Pendapatan Investasi Pemerintah Kabupaten Banjar 2019-2023 (Miliar Rupiah).	40

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 – Pangsa Pasar Kredit dan DPK Bank Kalsel 2019-2023	8
Gambar 2 – Perkembangan Pembayaran Dividen oleh Bank Kalsel 2010-2022 (Miliar Rupiah)	10

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tantangan pada bidang perekonomian saat ini semakin bertambah besar terutama bagi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai lembaga bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah yang memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi Daerah. Keberadaan BUMD diyakini dapat memberikan *multiplier effect* yang besar bagi perekonomian masyarakat. Dengan didirikannya dan dikembangkannya BUMD, terdapat manfaat dengan pembukaan lapangan kerja baru, menggerakkan sektor-sektor ekonomi produktif, serta menjadi stimulan bagi pertumbuhan ekonomi di daerah. Keberadaan BUMD diperkuat secara normatif dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menyatakan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

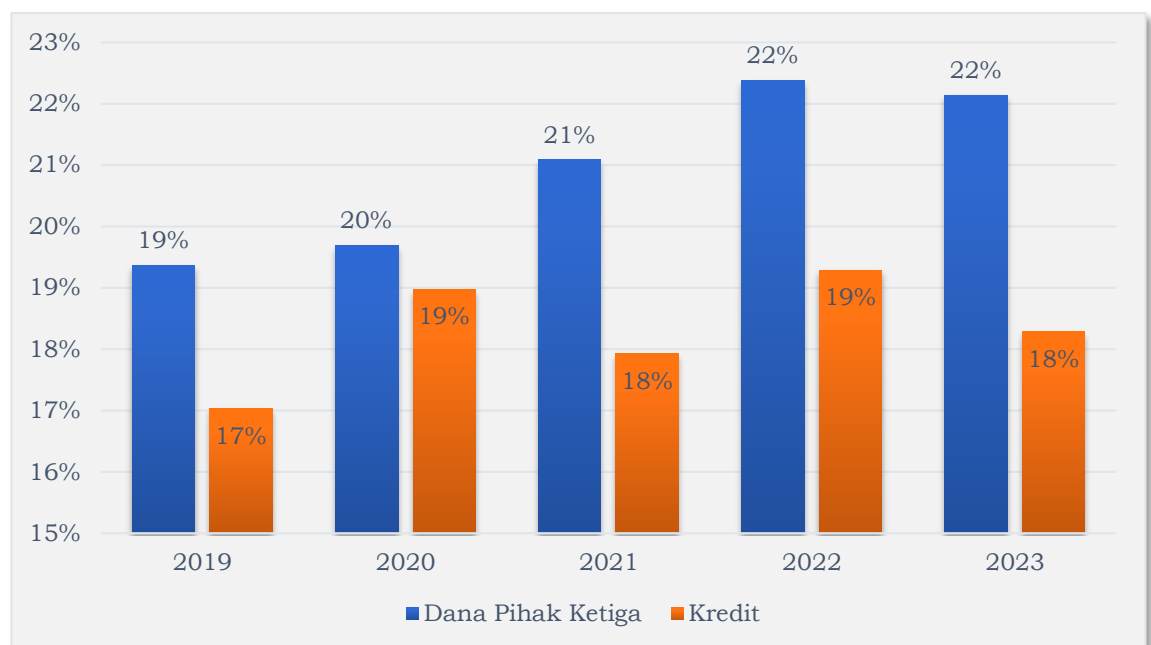
BUMD dapat menjadi pendorong ekonomi secara menyeluruh dengan secara langsung menambah penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan menjadi salah satu penggerak ekonomi daerah. BUMD menggerakkan sektor-sektor ekonomi produktif, menyerap banyak tenaga kerja baik tenaga kerja langsung maupun tidak langsung, serta menggairahkan usaha skala kecil dan menengah. BUMD dalam sektor ekonomi produktif juga selaras dengan Penyertaan Modal secara langsung maupun tidak langsung, karena Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik negara, badan usaha swasta dan/atau koperasi

sesuai dalam Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Alasan-alasan pentingnya keberadaan BUMD sebagai perwujudan dari peran Pemerintah Daerah dalam pembangunan ekonomi daerah juga diyakini oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar. Meskipun dalam perkembangannya peran BUMD Kabupaten Banjar dalam menyumbang pemasukan asli daerah masih belum memuaskan. Namun demikian, sebagaimana dimaknai secara normatif, keberadaan BUMD tetap dibutuhkan sebagai penggerak perekonomian daerah Kabupaten Banjar. Guna menunjang kebutuhan BUMD di Kabupaten Banjar di dalam menjalankan peran pentingnya, maka BUMD membutuhkan permodalan. Kebutuhan tersebut digunakan dalam rangka seperti memenuhi modal dasar karena wajib memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan maupun pengembangan usaha. Salah satu sumber permodalan BUMD adalah melalui penyertaan modal pemerintah.

Pemerintah Kabupaten Banjar selama ini telah berpartisipasi sebagai pemegang saham pada PT. Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Perseroda) yang selanjutnya disebut Bank Kalsel. Bank yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ini memiliki peran strategis sebagai mitra Pemerintah, sekaligus motor percepatan pembangunan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 tahun 1962 tentang Asas-Asas Ketentuan BPD, bank ini berperan dalam pengembangan perekonomian daerah dan menggerakkan pembangunan ekonomi daerah untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat serta menyediakan pembiayaan keuangan pembangunan di daerah, menghimpun dana serta melaksanakan dan menyimpan kas daerah (sebagai pemegang/penyimpan kas daerah) di samping menjalankan kegiatan bisnis perbankan. Bank Kalsel sebagai BPD mempunyai keunggulan komparatif sebagai bank yang mempunyai faktor kedekatan dan pemahaman kultural serta sosiologis kedaerahan dengan masyarakat. Selain itu fungsi dan perannya diharapkan signifikan dalam

konteks pembangunan ekonomi regional karena BPD mampu menyelenggarakan jaringan pelayanan di seluruh daerah di provinsi ini.

Selama ini peran Bank Kalsel sebagai bank pembangunan telah ditunjukkan dengan nyata. Salah satunya terlihat dari posisinya yang dominan pada pangsa pasar produk perbankan di daerah ini. Seperti dapat ditunjukkan dari data pada Gambar 1, untuk penghimpunan dana pihak ketiga (DPK), Bank Kalsel merupakan pemegang pangsa pasar dengan rata-rata sebesar 21 persen. Pencapaian tersebut terutama disebabkan karena Bank Kalsel berfungsi sebagai bank mitra kas daerah, sehingga dana pemerintah daerah lebih banyak ditempatkan pada Bank Kalsel. Data lebih lanjut menunjukkan lebih 40 persen pangsa pasar untuk produk giro ditempatkan di bank ini. Basis yang kuat untuk DPK ini menjadi keunggulan tersendiri untuk Bank Kalsel. Untuk pangsa pasar kredit, porsi Bank Kalsel sebesar 18 persen, namun demikian masih tersedia ruang untuk dapat mengoptimalkan pendapatan dari kredit.

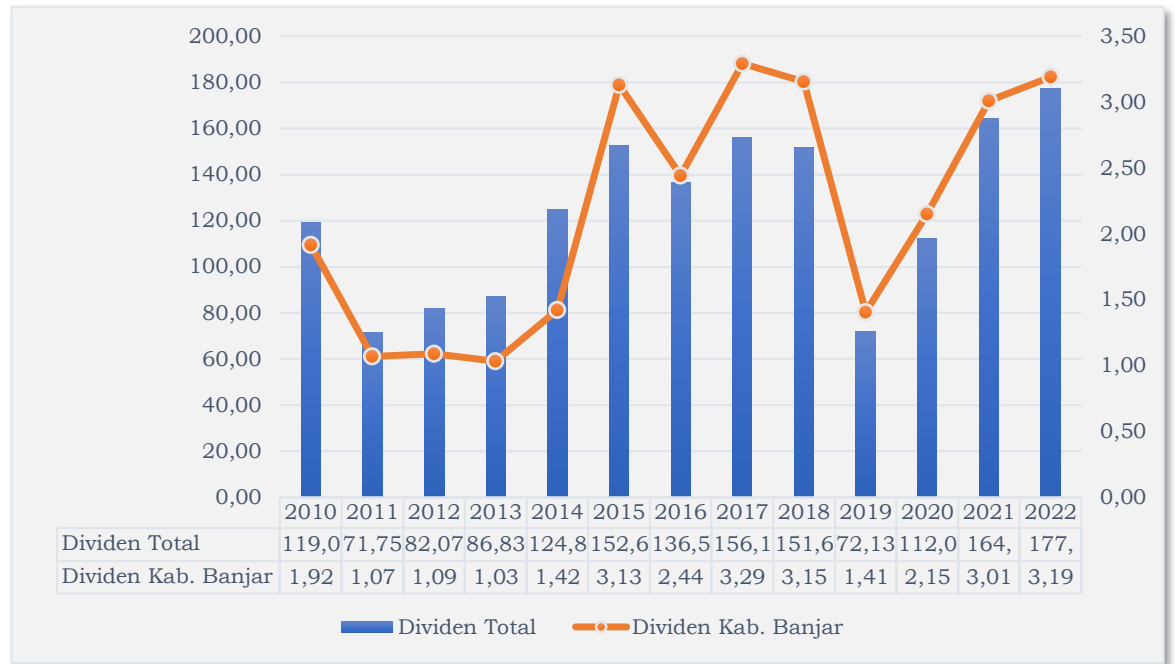


Sumber: Bank Indonesia, 2023; Bank Kalsel, 2023.

Gambar 1 – Pangsa Pasar Kredit dan DPK Bank Kalsel 2019-2023

Dalam mencapai tujuannya untuk memberikan keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa dividen, bunga dan pertumbuhan nilai perusahaan daerah dan juga berarti peningkatan penerimaan daerah sebagai akibat langsung dari investasi, Bank Kalsel telah berkontribusi dengan secara teratur membayarkan dividen kepada pemerintah daerah selaku pemegang saham. Data atas pembayaran dividen oleh Bank Kalsel selama 2010-2021 menunjukkan pembayaran itu secara teratur dibayarkan sesuai dengan kondisi profitabilitas yang selalu positif diraih oleh bank. Seperti ditunjukkan pada Gambar 2, selalu ada pembayaran dividen setiap tahunnya meskipun jumlahnya berfluktuasi sesuai kondisi laba bersih yang diraih.

Jumlah dividen yang dibayarkan kepada Pemerintah Kabupaten Banjar cukup besar yaitu dengan secara rata-rata *dividend payout ratio* sebesar 75 persen dari laba bersih bank. Secara rata-rata besaran dividen yang dibayarkan adalah sebesar Rp123,63 miliar. Dengan hasil ini, penyertaan saham pada Bank Kalsel merupakan investasi yang menguntungkan bagi pemerintah daerah selaku pemegang saham. Pemerintah Kabupaten Banjar sendiri secara rata-rata menerima dividen setiap tahun sebanyak Rp2,18 miliar.



Sumber: Laporan Keuangan Bank Kalsel 2010-2022.

Gambar 2 – Perkembangan Pembayaran Dividen oleh Bank Kalsel 2010-2022 (Miliar Rupiah)

Meski telah berkinerja baik selama ini, di pihak lain, sebagai bagian dari sistem perbankan nasional, Bank Kalsel juga diharapkan ke depannya untuk mewujudkan penguatan struktur, ketahanan, dan daya saing industri perbankan nasional dengan cara meningkatkan skala ekonomi bank dan mampu untuk menghadapi tantangan dan tuntutan inovasi produk dan layanan berbasis teknologi sehingga memiliki kemampuan adaptasi lebih besar. Kondisi dewasa ini dalam bentuk globalisasi dalam sistem keuangan serta pesatnya perkembangan teknologi informasi dan inovasi produk keuangan telah menciptakan sistem keuangan yang sangat kompleks dan dinamis dapat mendorong peningkatan eksposur risiko bagi bank. Untuk menjawab berbagai tantangan itu perlu dilakukan upaya melalui pengaturan mengenai konsolidasi Bank baik peningkatan permodalan maupun akselerasi konsolidasi.

Perlunya peningkatan skala ekonomi dalam hal permodalan itu lebih lanjut sebagaimana diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa

Keuangan Nomor 12/POJK.03/2020 tentang konsolidasi bank umum mengharuskan Bank wajib memenuhi Modal Inti minimum paling sedikit Rp3 triliun. Bagi Bank milik pemerintah daerah wajib memenuhi Modal Inti minimum itu paling lambat tanggal 31 Desember 2024. Bank yang belum memenuhi ketentuan akan dikenai sanksi administratif dan bila belum memenuhi juga maka bank tersebut wajib menyesuaikan bentuk dan kegiatan usaha Bank menjadi BPR atau BPRS, atau mengajukan permohonan pencabutan izin usaha atas permintaan Bank. Sanksi berupa penyesuaian kegiatan usaha dari bank umum akan berdampak serius bagi operasional bank ini ke depan. Hal ini mengingat Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana diatur pada Pasal 126, mempersyaratkan keuangan daerah harus ditempatkan dalam Rekening Kas Umum Daerah yang berada di Bank Umum yang sehat. Mengingat akan pentingnya pemenuhan regulasi demi untuk mempertahankan peran dan kontribusi Bank Kalsel bagi perekonomian daerah, maka perlu diambil langkah-langkah rencana tindak pemenuhan Modal Inti Minimum tersebut.

Sejak tahun 2021, Bank Kalsel telah melakukan sosialisasi dan seminar permodalan oleh ASBANDA, Kemendagri dan OJK Pusat kepada seluruh Pemegang Saham baik dari eksekutif maupun legislatif terkait skenario pemenuhan modal yang telah disusun. Secara garis besar skenario yang ditawarkan Bank Kalsel untuk pemenuhan modal inti adalah dari: (1) setoran modal penuh; (2) pengembalian dividen yang dibagikan; dan (3) memperbesar porsi pembagian laba bersih untuk Cadangan Umum sebagai bagian dari komponen modal inti. Usulan harus disampaikan kepada RUPS terlebih dahulu untuk mendapat persetujuan, namun usulan ini tidak diterima oleh RUPS di tahun 2024. Oleh karenanya hanya alternatif (1) dan 2) yang dapat dijalankan untuk memenuhi porsi modal inti yang diperlukan.

Adapun ukuran dalam penyusunan *action plan* permodalan ini digunakan skenario pemenuhan modal inti minimum Bank Kalsel yang

telah disusun sebelumnya seperti tampak pada Tabel 1. Elemen yang digunakan sebagai ukuran adalah periode waktu, posisi modal inti serta posisi modal disetor. Seperti terlihat pada Tabel 1, total kebutuhan tambahan dan setoran modal dari tahun 2023 hingga tahun 2024 adalah sebesar Rp825,9 miliar.

Tabel 1 – Kerangka Waktu dan Target Pemenuhan Modal Inti (Jutaan Rupiah)

No	Komponen	Nilai Ditargetkan				
		2022	2023	2024	2025	2026
1	Modal Disetor	1.367.425	1.641.364	1.883.870	2.369.290	2.520.400
2	Cadangan Umum	507.624	566.693	629.750	697.400	770.320
3	Laba Tahun Berjalan	236.275	252.246	270.610	291.690	316.150
4	Dana Setoran Modal	210.621	340.486	485.420	151.110	5.000
5	Komponen Lain	(52.780)	(49.576)	(159.410)	(167.380)	(175.760)
MODAL INTI		2.269.165	2.751.213	3.110.240	3.342.110	3.436.110

Sumber: Bank Kalsel (2024).

Untuk itu sejak tahun 2022, dalam rangka untuk memenuhi target peningkatan modal inti, para pemegang saham yaitu 14 Pemerintahan Daerah di Provinsi Kalimantan Selatan telah berpartisipasi dengan memutuskan untuk melakukan penambahan penyertaan modal pada Bank Kalsel. Dari upaya yang telah dilakukan telah dihasilkan komitmen kesediaan melalui penetapan rancangan peraturan daerah oleh seluruh pemerintah daerah. Sebagian besar telah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah mengenai penambahan penyertaan modal pada Bank Kalsel.

Hingga pertengahan tahun 2024, setelah semua Pemerintah Daerah telah membuat Peraturan Daerah yang telah menetapkan rencana penambahan penyertaan modal sehingga dapat direalisasi sampai akhir 2023 sebesar Rp614,42 miliar. Posisi modal disetor pada

akhir tahun 2023 menjadi sebesar Rp1.981,85 miliar melebihi target sebesar Rp1.641,36 miliar. Seperti terlihat pada Tabel 2, terdapat beberapa Pemerintah Daerah yang merencanakan untuk melakukan penambahan penyertaan modal lebih lanjut di tahun 2024. Hal ini menjadikan potensi pencapaian modal inti minimum Rp3 triliun pada tahun 2024 optimis lebih cepat tercapai.

Sehubungan dengan keperluan untuk dapat memenuhi untuk persyaratan sebagai Bank Umum yang kuat, Pemerintah Kabupaten Banjar turut berpartisipasi untuk melakukan penambahan penyertaan modal pada Bank Kalsel. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Banjar telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal kepada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan. Peraturan Daerah ini telah ditetapkan pada tanggal 16 September 2022.

Tabel 2 – Pemenuhan Modal Inti dari Setoran Modal Pemegang Saham Bank Kalsel (Jutaan Rupiah)

Nama Pemegang Saham	Posisi Modal Disetor 2023	Setoran Modal s.d. Maret 2024	Posisi Modal Disetor 2024	Share Saham 2024
1. PemProv. Kalsel	562.067,75		562.067,82	24,11%
2. PemKab. Balangan	178.397,50	330.000,00	508.397,60	21,81%
3. PemKo. Banjarmasin	160.800,25		160.800,40	6,90%
4. PemKab. Kotabaru	146.642,50		146.642,50	6,29%
5. PemKab. Tabalong	140.351,75		140.351,95	6,02%
6. PemKab. Tanah Laut	138.693,25		138.693,26	5,95%
7. PemKab. HSU	113.263,50		113.263,69	4,86%
8. PemKab. Barito Kuala	107.500,00		107.500,00	4,61%
9. PemKab. HST	90.500,00		90.500,00	3,88%
10. PemKo. Banjarbaru	85.371,50	19.432,80	104.804,32	4,50%
11. PemKab. HSS	73.000,00		73.000,00	3,13%
12. PemKab. Tanah Bumbu	64.000,00		64.000,00	2,75%
13. PemKab. Banjar	62.819,50		62.819,65	2,69%
14. PemKab. Tapin	58.441,50		58.441,55	2,51%
JUMLAH	1.981.849,00	349.432,80	2.331.281,80	100,00%

Sumber: Bank Kalsel (2024).

Menurut Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2022 itu, Pemerintah Kabupaten Banjar menetapkan untuk dapat melakukan penambahan penyertaan modal daerah sebesar Rp38.250.000.000,00 yang pelaksanaannya, sesuai dengan Pasal 3 ayat 3, dilaksanakan dengan jangka waktu paling lama tiga tahun dimulai pada tahun 2022 sampai dengan tahun 2024. Sampai dengan akhir tahun 2023, seluruh tahapan penambahan yang direncanakan tersebut telah direalisasikan sepenuhnya sehingga Pemerintah Kabupaten Banjar telah memiliki penyertaan modal yang berjumlah Rp62.819.649.565,00 dengan persentase kepemilikan sebesar 2,69 persen seperti juga ditunjukkan pada Tabel 2.

Berdasarkan peran penting Bank Kalsel yang dikemukakan di depan, Pemerintah Kabupaten Banjar berencana untuk melakukan penambahan lebih lanjut atas penyertaan kepada Bank Kalsel di Tahun 2025 sebesar Rp3.405.350.435,00. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Banjar akan melanjutkan menerapkan pola investasi langsung dalam bentuk penyertaan modal daerah kepada Bank Kalsel seperti yang selama ini berjalan. Dalam rangka untuk melakukan penambahan penyertaan modal Bank Kalsel tersebut, Pemerintah Kabupaten Banjar membutuhkan pengaturan dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Banjar sebagai dasar penyertaan modal pada Bank Kalsel.

Modal yang disertakan pada pihak Bank Kalsel merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kekayaan daerah yang dipisahkan adalah kekayaan daerah yang dipisahkan dalam bentuk BUMD yang secara fisik merupakan bentuk saham yang dipegang daerah, yang pengelolaannya dipegang oleh BUMD. Seperti halnya modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Di pihak lain, penanaman modal yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Banjar tentunya juga harus memiliki peranan yang sangat penting bagi masyarakat Kabupaten Banjar sendiri. Tentu, dalam hal ini pemerintah diharuskan untuk melihat terlebih dahulu melihat keuntungan-keuntungan yang akan didapat oleh daerah. Setelah itu barulah

Pemerintah Kabupaten Banjar bisa untuk berupaya memenuhi syarat-syarat penanaman modal daerah pada perusahaan-perusahaan daerah.

Jenis penyertaan modal yang dapat dilakukan Pemerintah Kabupaten Banjar pada Pihak Bank Kalsel merupakan jenis penanaman modal atau investasi secara langsung. Investasi langsung, adalah menempatkan uang secara langsung pada perusahaan, proyek, atau bisnis dengan harapan bisa memperoleh hasil yang diinginkan. Dengan kata lain dana menjadi *equity* pada perusahaan. Dana yang sudah dalam bentuk *equity* biasanya akan dipakai sebagai modal tambahan. Hasil yang diperoleh berupa dividen akan dibagikan setiap akhir tahun. Model ini tidak berbeda dengan membeli saham di pasar modal. Hanya saja, saham di pasar modal dengan mudah bisa diperjualbelikan dan harganya bisa naik turun. Sementara, jika menempatkan dana sebagai saham di perusahaan yang belum *go public*, harganya lebih bersifat statis.

Pemerintah Kabupaten Banjar dalam hal ini melakukan setoran kepada Bank Kalsel dalam rangka untuk meningkatkan PAD Kabupaten Banjar yang masih terbilang kecil dibandingkan Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Kalimantan Selatan. Kabupaten Banjar melakukan suatu usaha dengan melakukan investasi atau penanaman modal langsung. Untuk menjaga persaingan yang sehat pemerintah daerah tidak cukup hanya menata aturan tetapi harus memberikan gairah berupa kebijakan yang kondusif dan adil kepada pelaku usaha khususnya BUMD. Hal ini akan membawa dampak secara kelembagaan terhadap badan usaha. Tidak semua kegiatan usaha telah diformalkan menjadi undang-undang, masih beberapa kegiatan usaha yang belum terjamah oleh peraturan yang lebih tinggi.

Oleh karenanya perlu untuk segera dibentuk perangkat hukum (peraturan) untuk melakukan penyertaan modal kepada BUMD yang telah terbentuk di Kabupaten Banjar. Keperluan akan perangkat peraturan bagi penyertaan modal terhadap Bank Kalsel lebih dikarenakan berkembangnya sektor perekonomian di Kabupaten Banjar.

Tentu saja pembentukan peraturan daerah mengenai penyertaan modal daerah kepada Bank Kalsel ini perlu didahului dengan penelitian pendahuluan yang memadai. Mengenai hal-hal apa yang akan dan harus diatur, apa yang menjadi landasan filosofis, yuridis dan sosiologisnya serta bagaimana asas-asasnya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Atas dasar hal itu maka Pemerintah Kabupaten Banjar merasa perlu untuk membuat Naskah Akademik bagi pembentukan Peraturan Daerah Penambahan Penyertaan Modal Daerah pada Bank Kalsel, agar terwujud peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.

1.2. Identifikasi Masalah

Pembuatan Naskah Akademik ini menggunakan batasan-batasan pemikiran pada tiga permasalahan inti, yaitu:

1. Mengapa perlu dibuat Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah kepada Bank Kalsel?
2. Apa pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah kepada Bank Kalsel?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah kepada Bank Kalsel?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan batasan permasalahan, maka tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah kepada Bank

Kalsel sebagai dasar hukum solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah kepada Bank Kalsel.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah kepada Bank Kalsel.

Kemudian kegunaan dari Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah kepada Bank Kalsel.

1.4. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam.

Selain itu, metode pendekatan menggunakan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Menurut Peter Mahmud Marzuki (2011), dalam hal terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Dalam penelitian ini pengertian sinkronisasi peraturan perundang-undangan diartikan sebagai suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal. Sinkronisasi yang akan dikaji adalah antara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta peraturan perundang-undangan di bawahnya yang terkait pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah Kabupaten Banjar kepada Bank Kalsel.

2. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah penyertaan modal ini secara sistematis berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah khususnya pada Lampiran II. Pada lampiran tersebut menyatakan bahwa Naskah Akademik adalah 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 memperhatikan sistematis sesuai atau mengacu kepada norma ketentuan yang ada.

2.1. Kajian Teoretis

A. Teori Badan Usaha Milik Daerah

Sebelum membahas mengenai Badan Usaha Milik Daerah, sebelumnya diuraikan mengenai hukum perusahaan dan teori mengenai badan hukum. Istilah “perusahaan” merupakan istilah yang menggantikan istilah “pedagang” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 sampai dengan 5 Buku Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) atau *Wetboek van Koophandel* (WvK) lama. Istilah perusahaan yang menggantikan istilah pedagang mempunyai arti yang lebih luas. Banyak orang dahulu menjalankan perusahaan dalam pengertian menurut St.

1938 No. 276, tetapi tidak termasuk dalam pengertian pedagang menurut Pasal 2 KUHD lama.

Terdapat berbagai pengertian tentang perusahaan, seperti Molengraaff, sebagaimana dikutip R. Soekardono (1983), menyatakan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak keluar untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memeperniagakan/memperdagangkan, menyerahkan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan. Perusahaan, menurut pembentuk Undang- Undang (*Memorie van Toelichting*, MvT) adalah perbuatan yang dilakukan secara tidak terputus-putus, terang-terangan, dalam kedudukan tertentu dan untuk mencari laba. Lebih lanjut adalah pendapat yang dikemukakan oleh Polak, sebagaimana dikutip Abdulkadir Muhammad (2002), yang menyatakan bahwa perusahaan baru dapat dikatakan ada apabila diperlukan perhitungan laba dan rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam pembukuan. Pendapat Polak ini menambahkan unsur “pembukuan” pada unsur-unsur lain seperti yang telah dikemukakan oleh Molengraaff. Kegiatan yang dilakukan dengan maksud untuk mencari keuntungan tersebut termasuk kegiatan ekonomi. Rumusan-rumusan definisi perusahaan di atas diperkuat oleh banyak ahli di bidang Hukum Dagang atau Hukum Bisnis, seperti Sri Redjeki Hartono (2000) yang menyatakan bahwa kegiatan ekonomi pada hakekatnya adalah kegiatan menjalankan perusahaan, yaitu suatu kegiatan yang mengandung pengertian bahwa kegiatan yang dimaksud harus dilakukan:

- a. Secara terus menerus dalam pengertian tidak terputus-putus;
- b. Secara terang-terangan dalam pengertian sah (bukan illegal); dan
- c. Kegiatan tersebut dilakukan dalam rangka memperoleh keuntungan, baik untuk diri sendiri atau orang lain.

Pelaku ekonomi atau pelaku usaha atau pelaku bisnis sebagaimana diuraikan di atas pada dasarnya terdiri atas berbagai kemungkinan, yaitu:

- a. Pelaku ekonomi orang perorangan secara pribadi yang melakukan kegiatan ekonomi pada skala yang sangat kecil dengan kapasitas yang juga sangat terbatas dan terdiri atas para wirausahawan pada tingkat yang paling sederhana;
- b. Pelaku ekonomi badan-badan usaha bukan badan hukum (Firma dan atau CV) dan badan-badan usaha badan hukum yang bergerak pada kegiatan ekonomi dengan skala usaha dan modal dengan fasilitas terbatas, pelaku ekonomi ini juga merupakan pelaku ekonomi dengan kapasitas terbatas, baik modal maupun teknologi; dan
- c. Pelaku ekonomi badan-badan usaha badan hukum yang dapat meliputi koperasi dan perseroan terbatas, pelaku ekonomi ini biasanya bergerak pada bidang usaha yang bersifat formal, sudah memiliki atau memenuhi persya-ratan-persyaratan teknis dan non teknis yang lebih baik dari pada pelaku ekonomi bukan badan hukum.

Pengertian Perusahaan itu lebih lanjut telah diundangkan di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan yang memberikan definisi perusahaan, yaitu “Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus.”

Perusahaan persekutuan dapat berbentuk persekutuan atau badan yang tidak berbadan hukum dan persekutuan/badan yang berbadan hukum. Perusahaan persekutuan yang tidak berbadan hukum pada dasarnya merupakan perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pihak swasta. Perusahaan persekutuan yang tidak berbadan hukum adalah perusahaan yang berwujud persekutuan atau perserikatan yang dilakukan dan dimiliki oleh dua orang atau lebih, yang dapat berupa Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma (Fa) dan Persekutuan Komanditer (*Commanditaire Vennootshaap* yang disingkat CV). Perusahaan Persekutuan yang Berbadan Hukum adalah persekutuan atau badan yang dapat menjadi subjek hukum, yaitu segala sesuatu

yang dapat menyandang hak dan kewajiban. Sesuatu yang dapat menjadi subjek hukum adalah manusia (*natuurlijkpersoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*) (Ali, 1999).

Perusahaan yang berbadan hukum adalah merupakan subyek hukum. Subyek hukum memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam bidang hukum, khususnya hukum keperdataan karena subyek hukum tersebut yang dapat mempunyai wewenang hukum. Istilah Subyek hukum berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtsubject* atau *law of subject* (Inggris). Secara umum *rechtsubject* diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban, yaitu manusia dan badan hukum (Tutik, 2008). Subjek hukum ialah segala sesuatu yang pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban dalam lalu-lintas hukum. Yang termasuk dalam pengertian subjek hukum ialah: manusia (*naturlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*), misalnya PT. (Perseroan Terbatas), Yayasan, Badan-badan Pemerintahan dan sebagainya (Halim, 1985).

Badan-badan atau perkumpulan-perkumpulan dipandang sebagai subyek hukum yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia. Badan-badan dan perkumpulan-perkumpulan itu dapat memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu-lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, dapat digugat dan menggugat di muka Hakim. Badan-badan atau perkumpulan tersebut dinamakan Badan hukum (*rechtspersoon*) yang berarti orang (*persoon*) yang diciptakan oleh hukum (Kansil, 1989). Dengan demikian, ada suatu bentuk hukum (*rechtsfiguur*) yaitu badan hukum (*rechtspersoon*) yang dapat mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban hukum dan dapat mengadakan hubungan hukum.

Badan hukum sebagai subjek hukum ini menurut Satjipto Rahardjo (1996) merupakan hasil konstruksi fiktif dari hukum yang kemudian diterima, diperlakukan dan dilindungi seperti halnya hukum memberikan perlindungan terhadap manusia. Menurut doktrin hukum

suatu badan akan merupakan badan hukum jika memenuhi kriteria atau syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Adanya kekayaan yang terpisah;
- b. Mempunyai tujuan tertentu;
- c. Mempunyai kepentingan sendiri; dan
- d. Adanya organisasi yang teratur.

Perusahaan Daerah dalam hal ini Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan Perusahaan yang berbadan hukum yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah baik seluruhnya maupun sebagian sahamnya milik pemerintah daerah, adapun tujuannya adalah sebagai salah satu sumber penerimaan daerah (PAD) (Muryanto dan Djuwityastuti, 2014). Tujuan BUMD selain untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat keberadaan perusahaan daerah atau BUMD juga adalah untuk mencari profit dalam bidang usahanya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah dari dividen yang disetorkan ke kas daerah. Dividen yang diperoleh dari BUMD tersebut kemudian akan menjadi pendapatan pemerintah daerah yang akan meningkatkan kemampuan APBD dalam membiayai pembangunan daerah. Pembagian konsep BUMD yang berorientasi pada bisnis dan juga memberikan pelayanan pada masyarakat sebenarnya memiliki beberapa konsekuensi. Untuk BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis diharapkan dapat memberikan keuntungan secara finansial. Sedangkan BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat umum (Muryanto dan Djuwityastuti, 2014).

Tugas pemerintah daerah dalam menyediakan *public goods* dapat dilakukan atas dasar nirlaba atau laba. Untuk kegiatan nirlaba, penyelenggaraanya dibiayai dari APBD. Jenis kegiatan ini dikategorikan sebagai proyek. Adapun kegiatan yang dilakukan bisa dikelola, baik secara komersial maupun semi-komersial, sehingga bisa mencetak laba. Kegiatan yang dimaksud dinamakan BUMD. BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.

BUMD didirikan dengan tujuan menurut Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah antara lain:

- 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.

Berdasarkan definisi dan tujuan didirikannya BUMD, maka dapat disimpulkan bahwa sifat dari BUMD adalah memberikan manfaat secara ekonomi bagi daerah, serta mencari keuntungan. Karakteristik BUMD secara garis besar memiliki sifat sosial dan komersial. Pendapat di atas dikuatkan oleh M. Natzir Said (1985). Sifat yang menyatakan bahwa BUMD (dulu Perusahaan Daerah) di satu sisi bersifat komersial (*commercial corporation*) dan di sisi lain bersifat sosial (*social service corporation*). Dengan demikian, sifat dualistis ini perlu dilakukan peninjauan bagi bentuk BUMD yang sesuai dengan lapangan usahanya. Dualisme sifat yang diterapkan BUMD sedikit banyak menyebabkan kinerjanya tidak optimal. Pemberlakuan ganda sifat dan tujuan BUMD harusnya dilakukan pada jenis atau bidang usaha tertentu yang memang menjadi ranah Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan fungsinya menyejahterakan masyarakat, khususnya di bidang ekonomi melalui BUMD.

Karakteristik dan bentuk BUMD menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada prinsipnya hampir sama dengan ketentuan dalam Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 Pasal 2 yang menyebutkan bahwa bentuk BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas (PT). Selain itu, Pasal 3 ayat 1 menyatakan bahwa BUMD yang bentuk hukumnya berupa Perusahaan Daerah,

tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan BUMD secara keseluruhan mengatur beberapa ketentuan pokok tentang BUMD, seperti ketentuan umum, Perusahaan Umum Daerah (Perumda), Perseroan Daerah (Perseroda), dan pengelolaan BUMD. Secara substansi, hal tersebut sebenarnya sudah terakomodasi pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Adapun perbedaan mendasar terletak pada aspek permodalan atau kepemilikan modal pemerintah daerah yang berimplikasi pada status hukum BUMD tersebut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah lebih menekankan status atau bentuk hukum BUMD yang secara otomatis mempengaruhi kepemilikan modal pemerintah daerah. BUMD yang berstatus perusahaan daerah (non-persero) memiliki permodalan yang sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh pemerintah daerah, sedangkan BUMD yang berbentuk Perseroan kepemilikan modal pemerintah daerah tidak seluruhnya (100%) dimiliki oleh pemerintah daerah. Pengaturan BUMD pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara tegas membedakan bentuk dan jenis BUMD berdasarkan kepemilikan modal pemerintah daerah pada usaha tersebut. BUMD yang seluruhnya dimiliki oleh pemerintah daerah dapat dipastikan berbentuk Perumda (Perusahaan umum daerah) dan bentuk Perseroda (Perseroan daerah) merupakan representasi kepemilikan modal pemerintah daerah tidak secara mutlak (kurang dari 100%).

B. 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. 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.

Pada Pasal 1 angka 2 UUPM, yang dimaksud 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 yang 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 (Balfas, 2006).

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 penyeteran saham adalah dalam bentuk uang. Namun demikian, tidak ditutup kemungkinan penyeteran 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 penyeteroran modal ke dalam suatu Perseroan Terbatas.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan juga dinyatakan bahwa tujuan investasi adalah untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga kelembagaan. Investasi bersifat 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.

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 produktivitas pemanfaatan tanah dan/atau bangunan serta kekayaan lainnya milik Pemerintah Daerah dengan membentuk usaha bersama dan saling menguntungkan.

Adapun tujuan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah itu adalah untuk meningkatkan:

- a. sumber Pendapatan Asli Daerah;
- b. pertumbuhan ekonomi;

- c. pendapatan masyarakat; dan
- d. 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.

Menurut sudut pandang ekonomi, investasi berpengaruh terhadap Pendapatan Daerah, yaitu Investasi adalah penentu laju pertumbuhan ekonomi, karena di samping 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. 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: (1) investasi merupakan salah satu komponen dari pengeluaran agregat, sehingga kenaikan investasi akan meningkatkan permintaan agregat, pendapatan nasional serta kesempatan kerja; (2) penambahan barang modal sebagai akibat investasi akan menambah kapasitas produksi; dan (3) investasi selalu diikuti oleh perkembangan teknologi.

Dari segi teori hukum, kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMD bukan merupakan kekayaan badan hukum negara karena telah terjadi “transformasi hukum” status yuridis uang tersebut dari keuangan negara sebagai keuangan publik menjadi keuangan badan hukum lain yang berstatus yuridis badan hukum privat. Dan terhadap keuangan negara yang dipisahkan tersebut tidak lagi berlaku ketentuan APBN, akan tetapi berlaku ketentuan hukum privat dalam hal ini Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan ketentuan yang termuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) (Atmadja. 2009). Transformasi hukum ini dipengaruhi pula

oleh lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebeid*) yang berlaku seketika transformasi itu terjadi.

Berdasarkan teori yang dikemukakan tersebut maka dapat dipahami bahwa ketika uang pemerintah daerah yang digunakan sebagai penyertaan modal ke dalam suatu BUMD (Perseroda) maka kedudukan negara di dalam BUMD (Perseroda) disamakan dengan kedudukan pemegang saham lainnya dalam ranah perdata. Dalam hal ini hak menggugat dan digugat melekat pada negara sebagai salah satu pemegang saham. Dengan kata lain, kedudukan negara tidak dapat serta merta diposisikan menjadi wakil negara sebagai badan hukum publik. Hal demikian harus dipahami dengan cara menegaskan secara “affirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh Negara (pemerintah).

C. Sinkronisasi dan Harmonisasi dalam Peraturan Perundang-undangan

Pengertian sinkronisasi menurut Peter Mahmud Marzuki (2011), berkaitan dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pengertian sinkronisasi adalah melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Untuk itu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Hukum sebagai pedoman obyektif bersumber dari *grundnorm* (Norma Dasar) yaitu Pancasila. Sebagai suatu sistem hukum, maka Pancasila menempati kedudukan tertinggi sebagaimana dalam konsep

stufenbau dalam *stufentheorie* yang dikenalkan oleh Hans Kelsen. Konsep *stufenbau* (lapisan-lapisan aturan menurut eselon), Kelsen mengkonstruksi pemikiran tentang tertib yuridis. Dalam konstruksi ini, ditentukan jenjang-jenjang perundang-undangan. Seluruh sistem perundang-undangan mempunyai suatu struktur piramidal mulai dari yang abstrak yakni *grundnorm* sampai yang konkret seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain sebagainya. Jadi menurut Kelsen, cara mengenal suatu aturan yang legal dan tidak legal adalah mengeceknya melalui logika *stufenbau* itu, dan *grundnorm* menjadi batu uji utama (Tanya, Simanjuntak dan Hage, 2013). Etika yang berlaku antar derajat peraturan perundangan itu adalah bahwa peraturan yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Bertolak dari garis ini pula, maka pengawasan terhadap proses dan hasil proses pembentukan peraturan perundangan juga dilakukan menurut garis derajat kedudukan peraturan tersebut (Rasyidi dan Putra, 2012).

Mengenai harmonisasi hukum perlu juga dipahami asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain (Marzuki, 2011). Pengaturan mengenai peraturan daerah dalam beberapa undang-undang dan peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan adanya perbedaan penafsiran atau interpretasi. Perbedaan dari penafsiran atau disharmoni peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan munculnya permasalahan di dalam implementasinya. Faktor penyebab disharmoni sebagai berikut:

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;

- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; dan
- f. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Peraturan Daerah

Asas diartikan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak, cita-cita atau hukum dasar. 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 legalitas (Ridwan, 2014) 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-Undang, 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.

Asas-asas lainnya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

- a. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto (1989), memperkenalkan enam asas peraturan perundangan sebagai berikut:
 - 1) Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*nonretroaktif*);
 - 2) Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
 - 3) Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
 - 4) Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);
 - 5) Peraturan perundang-undangan tidak dapat diganggu gugat; dan
 - 6) Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).
- b. I. C van der Vlies dalam Harjowidigdo (2004) memberikan pendapat yang lebih terperinci dimana asas-asas pembentukan peraturan

perundang-undangan dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu asas formal dan asas materil.

1) Asas formal mencakup:

- a) Asas tujuan yang jelas (*beginssel van duetlijke doelstelling*);
- b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste organ*);
- c) Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginssel*);
- d) Asas dapat dilaksanakan (*het beginssel van uitvoorbaarheid*);
dan
- e) Asas konsensus (*het beginssel van consensus*).

2) Asas materiil mencakup:

- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginssel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b) Asas dapat dikenali (*het beginssel van de kenbaarheid*);
- c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginssel*);
- d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginssel*); dan
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginssel van de individuale rechtsbedeling*).

c. A. Hamid S. Attamimi, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida (1998), berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh cita negara hukum yang tidak lain adalah Pancasila, yang oleh Attamimi diistilahkan sebagai bintang pemandu, prinsip negara hukum dan konstitusionalisme, di mana sebuah negara menganut paham konstitusi. Lebih lanjut mengenai Attamimi, mengatakan apabila dihubungkan pembagian atas asas formal dan material, maka pembagiannya sebagai berikut:

1) Asas-asas formal yang mencakup:

- a) Asas tujuan yang jelas;
- b) Asas perlunya pengaturan;
- c) Asas organ/lembaga yang tepat;
- d) Asas materi muatan yang tepat;

- e) Asas dapat dilaksanakan; dan
 - f) Asas dapat dikenali.
- 2) Asas-asas materiil yang mencakup:
- a) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b) Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c) Asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum; dan
 - d) Asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Sejauh ini Pemerintah Kabupaten Banjar telah melakukan penyertaan modal pada Bank Kalsel dengan jumlah yang cukup besar. Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud itu merupakan penambahan atas penyertaan Modal Daerah yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 8 Tahun 2006 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Banjar Kepada Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2006 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Nomor 1), dengan rincian sebagai berikut:
 - 1) Pemerintah Daerah melakukan Penyertaan Modal Daerah ke dalam Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan sampai dengan Tahun 2005 sebesar Rp2.724.367.203,00 (dua miliar tujuh ratus dua puluh empat juta tiga ratus enam puluh tujuh ribu dua ratus tiga rupiah);
 - 2) Pemerintah Daerah melakukan penambahan Penyertaan Modal Daerah ke dalam Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan pada Tahun 2006 sebesar Rp650.000.000,00 (enam ratus lima puluh juta rupiah); dan

- 3) Dengan adanya Penambahan Penyertaan Modal Daerah, maka seluruh Penyertaan Modal Daerah ke dalam Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan menjadi Rp3.374.367.203,00 (tiga miliar tiga ratus tujuh puluh empat juta tiga ratus enam puluh tujuh ribu dua ratus tiga rupiah).
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 15 Tahun 2008 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Banjar Kepada Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2008 Nomor 15), dengan rincian sebagai berikut:
 - 1) Penambahan Penyertaan Modal Daerah ke dalam Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan pada APBD Tahun 2008 sebesar Rp7.000.000.000,00 (tujuh miliar rupiah); dan
 - 2) Dengan adanya Penambahan Penyertaan Modal Daerah, maka seluruh Penyertaan Modal Daerah ke dalam Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan menjadi Rp10.374.367.203,00 (sepuluh miliar tiga ratus tujuh puluh empat juta tiga ratus enam puluh tujuh ribu dua ratus tiga rupiah).
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 6 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 15 Tahun 2008 tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Banjar Kepada Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2014 Nomor 6), dengan rincian sebagai berikut:
 - 1) Penambahan Penyertaan Modal Daerah ke Perusahaan Daerah Bank Kalsel sampai dengan Tahun 2014 sebesar Rp75.000.000.000,00 (tujuh puluh lima miliar rupiah), yang terdiri dari penyertaan yaitu:
 - a) pada tahun anggaran 2011 sebesar Rp10.000.000.000,00
 - b) pada tahun anggaran 2012 sebesar Rp5.000.000.000,00

- c) pada tahun anggaran 2013 sebesar Rp5.000.000.000,00
 - d) pada tahun anggaran 2014 sebesar Rp55.000.000.000,00
- 2) Dengan adanya penambahan Penyertaan Modal, maka seluruh penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Banjar kepada Perseroan Terbatas Bank Kalimantan Selatan sampai dengan Tahun 2014 menjadi sebesar Rp85.374.367.203,00 (delapan puluh lima miliar tiga ratus tujuh puluh empat juta tiga ratus enam puluh tujuh ribu dua ratus tiga rupiah).

Namun demikian realisasi penyertaan modal tersebut sampai dengan tahun 2015 adalah sebesar Rp 24.569.649.565,00 (dua puluh empat miliar lima ratus enam puluh sembilan juta enam ratus empat puluh sembilan ribu lima ratus enam puluh lima rupiah).

- d. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 9 Tahun 2022 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Kepada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan Penyertaan Modal Daerah kepada PT. Bank Kalsel), dengan jumlah penambahan penyertaan sebesar Rp38.250.000.000,00 (tiga puluh delapan miliar dua ratus lima puluh juta rupiah). Penyertaan modal tersebut dilaksanakan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun dimulai pada tahun 2022 sampai dengan tahun 2024. Besaran penyertaan modal setiap tahunnya itu disesuaikan dengan kemampuan keuangan Daerah. Mengingat hal itu, realisasi penambahan penyertaan Modal Daerah itu berlangsung selama 2 (dua) tahun(yaitu sebagai berikut:

- 1) Pada tahun 2022 sebesar Rp12.700.000.000,00 (dua belas miliar tujuh ratus juta rupiah); dan
- 2) Pada tahun 2023 sebesar Rp25.550.000.000,00 (dua puluh lima miliar lima ratus lima puluh juta rupiah).

Dengan adanya penambahan Penyertaan Modal Daerah, maka seluruh penyertaan Modal Daerah kepada PT Bank Kalsel menjadi Rp62.819.649.565,00 (enam puluh dua miliar delapan ratus sembilan belas juta enam ratus empat puluh sembilan ribu lima ratus enam puluh lima rupiah).

Sesuai dengan peraturan perundangan terkait penyertaan atau investasi daerah, penyertaan itu harus dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan analisis investasi pemerintah daerah yang mencakup analisis kinerja usaha dan rencana bisnis dan juga analisis kelayakan investasi, analisis portofolio dan risiko investasi untuk penambahan penyertaan modal.

Dari hasil kajian yang dilakukan tim penasihat investasi, di awal tahun 2025, didapatkan hasil bahwa kinerja Bank Kalsel menunjukkan pola pertumbuhan yang berarti pada kredit yang diberikan dan dana pihak ketiga yang dihimpun dan aspek-aspek kinerjanya (CAR, NPL, LDR, BOPO). Di sisi lain rasio margin bunga bersih mengalami penurunan. Rentabilitas yang dihasilkan dalam hal ROA dan ROE meski positif namun tidak lebih tinggi dari rata-rata industri perbankan. Untuk dapat lebih meningkatkan kinerja, Bank Kalsel berencana menjalankan strategi-strategi yang berfokus pada tiga strategi utama, yaitu upaya optimalisasi pendapatan, menjaga kinerja bank pada tingkat efisiensi yang baik, dan menjaga kualitas kredit yang baik dan dilengkapi dengan tujuh strategi pendukung. Secara umum strategi ini konsisten dan cukup mampu diterapkan pada kondisi yang dihadapi oleh Bank Kalsel. Dengan menjalankan strategi ini, manajemen berkeinginan untuk menjadikan kinerja bank pada tingkat yang lebih baik dengan menjaga rasio CAR pada tingkat aman yang menyamai tingkat CAR rata-rata industri, penurunan NPL secara konsisten, LDR diusahakan untuk mencapai di bawah 80 persen, rasio efisiensi untuk rasio NIM diperbaiki dan berimbas pada tren kenaikan untuk ROA sehingga mendekati 2 persen dan ROE mencapai di atas 12 persen.

Analisis keuangan yang dilakukan dengan memeriksa proyeksi keuangan yang dibuat oleh Bank Kalsel menunjukkan pertumbuhannya tergolong sebagai stabil untuk jangka panjang pada tingkat mendekati 3,03 persen. Melalui perhitungan estimasi dengan *dividend discount model* (DDM) didapatkan nilai wajar atau intrinsik dari saham Bank Kalsel sebesar Rp645.381,00 per lembar saham yang lebih tinggi

daripada nilai nominal saham sebesar Rp250.000,00 yang mengindikasikan investasi ini secara keuangan amat layak untuk dilaksanakan. Investasi ini layak untuk dijalankan mengingat risikonya dapat digolongkan sebagai rendah dan cukup wajar dan sepadan dengan imbal hasil yang diperoleh.

Meskipun layak sebagai suatu investasi, Pemerintah Daerah juga perlu untuk berhitung mempertimbangkan kemampuan anggaran untuk dapat melakukan investasi. Analisis atas kemampuan keuangan daerah menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Banjar mampu untuk melakukan penambahan penyertaan lebih lanjut pada tahun 2025. Penambahan lebih lanjut dimaksud adalah dengan Dana APBD sebesar Rp3.405.350.435,00 pada Tahun Anggaran 2025. Penambahan ini agar menjamin porsi kepemilikan tidak menurun yang berakibat pada menurunnya pendapatan dividen dan tidak optimalnya portofolio investasi.

2.4. Kajian terhadap Implikasi Penerapan

Untuk keperluan analisis atas implikasi penerapan, maka implikasi itu dapat dilihat dari dampak atas portofolio investasi ini. Secara spesifik dilakukan penilaian apakah investasi dalam bentuk penambahan penyertaan modal yang akan dilakukan akan berdampak pada portofolio keseluruhan investasi Pemerintah Kabupaten Banjar di tahun-tahun mendatang. Investasi penyertaan modal pada Bank Kalsel berperan sangat penting bagi portofolio investasi daerah. Hal pertama yang menyebabkan pentingnya itu adalah saham Bank Kalsel memiliki karakteristik yaitu imbal hasil yang diberikan cukup tinggi). Sebagai investasi, saham Bank Kalsel cukup menguntungkan dengan imbal hasilnya selalu lebih besar dari tingkat bunga bebas risiko. Untuk mengelola portofolio, penambahan penyertaan modal pada saham bank ini amat membantu memperbaiki imbal hasil portofolio secara keseluruhan. Hal ini terutama jika jenis investasi jangka panjang lainnya

yang dipunyai pemerintah daerah memiliki imbal hasil yang fluktuatif dan/atau relatif rendah.

Posisi portofolio investasi oleh Pemerintah Kabupaten Banjar pada tahun 2019-2023 diperlihatkan pada Tabel 3. Dari tabel itu tampak bahwa jumlah investasi pada Bank Kalsel mengalami kenaikan pada tahun 2022 dan 2023 (lihat baris B, C dan D pada Tabel 3). Adanya penambahan ini menyebabkan proporsi penyertaan modal kepada Bank Kalsel meningkat dari 2,29 persen pada tahun 2021 menjadi 3,31 persen di tahun 2022 dan 5,19 persen di tahun 2023 sesuai amanat Perda Nomor 9 Tahun 2022.

Meski portofolio investasi pada Bank Kalsel tidak terlalu besar namun investasi ini telah menyumbang pendapatan yang cukup berarti dari dividen yang diperoleh. Terlihat bahwa dividen Bank Kalsel rata-rata selama lima tahun menyumbang 47,06 persen terhadap pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (PHPKDYYD) seperti ditunjukkan baris H dan I pada Tabel 3. Pendapatan dividen Bank Kalsel memberikan imbal hasil rata-rata sebesar 7,83 persen dari nilai penyertaan modal (baris J dan K). Hal ini berbeda dengan dividen yang diperoleh dari penyertaan pada BUMD lainnya yang dimiliki Pemkab Banjar yang tingkat imbal hasilnya yang besarnya hanya 0,29 persen (baris L dan M). Secara rata-rata tingkat imbal hasil untuk investasi penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah sebesar 0,50 persen seperti terlihat pada baris N dan O.

Dari analisis di atas dapat dikemukakan bahwa investasi penyertaan saham pada Bank Kalsel berperan penting dalam portofolio investasi Pemkab Banjar. Pendapatan dividen dari Bank Kalsel merupakan penyumbang penting pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dengan tingkat imbal hasil relatif lebih tinggi daripada investasi saham lainnya. Penyertaan ini adalah merupakan investasi pengkompen-sasi bagi investasi pada portofolio penyertaan saham pada investasi jangka panjang lainnya yang umumnya tingkat imbal hasilnya tidak ada meskipun nilai investasinya

yang ditanamkan sangat besar. Adanya penambahan penyertaan modal yang direncanakan ini memiliki dampak penting terhadap Pemerintah Kabupaten Banjar dalam hal memperbaiki keuangan daerah yang meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena perannya ini, penambahan penyertaan modal pada Bank Kalsel adalah amat disarankan agar dapat mampu memperbaiki pendapatan atas investasi daerah.

Tabel 3 – Portofolio Investasi dan Hasil Pendapatan Investasi Pemerintah Kabupaten Banjar 2019-2023 (Miliar Rupiah)

Jenis Aset dan Pendapatan	2019	2020	2021	2022	2023
A. Investasi Non Permanen	-	-	-	2,50	0,03
B. Investasi Jangka Panjang Permanen	1.143,07	1.094,42	1.072,53	1.122,72	1.210,20
C. Jumlah Investasi Jangka Panjang (A+B)	1.143,07	1.094,42	1.072,53	1.125,22	1.210,22
D. Penyertaan Modal pada Bank Kalsel	24,57	24,57	24,57	37,27	62,82
E. Persentase Portofolio Penyertaan Saham Bank Kalsel ($E=D/C$)	2,15%	2,24%	2,29%	3,31%	5,19%
F. Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	2,45	4,37	5,60	7,17	8,92
G. Pendapatan Dividen dari Bank Kalsel	1,41	2,14	2,81	3,01	3,26
H. Persentase Pendapatan Dividen Bank Kalsel terhadap PHPKDYD ($H=G/F$)	57,51%	48,95%	50,30%	41,98%	36,57%
I. % Pendapatan Dividen Bank Kalsel terhadap PHPKDYD Rata ² ($I=H/5$)	47,06%				
J. Imbal hasil Bank Kalsel ($J=G/D$)	5,72%	8,71%	11,46%	8,07%	5,19%
K. Imbal Hasil Bank Kalsel Rata ² ($K=J/5$)	7,83%				
L. Imbal Hasil Investasi Jangka Panjang Lainnya ($L=(F-G)/(B-D)$)	0,09%	0,21%	0,27%	0,38%	0,49%
M. Imbal Hasil Investasi Jangka Panjang Lainnya Rata-rata ($M=L/5$)	0,29%				
N. Imbal Hasil Total ($N=F/C$)	0,21%	0,40%	0,52%	0,64%	0,74%
O. Imbal Hasil Total Rata-rata ($O=N/5$)	0,50%				

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Banjar 2019-2023, Laporan Keuangan Bank Kalsel 2019-2023. Data Diolah.

3. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PENYERTAAN MODAL PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH

Secara filosofis bahwa dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan peraturan daerah didasarkan pada cita bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Cita-cita untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan cita-cita yang membutuhkan upaya terus-menerus secara terencana dalam rangka mewujudkan jati diri bangsa yang menentukan kemampuan dan ketahanan nasional dalam pergaulan antar bangsa. Kajian tentang evaluasi dan analisis tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada PT Bank Kalsel didasarkan pada kajian berdasarkan atas Pasal 304 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau BUMD. Selain itu beberapa peraturan yang dianalisis meliputi.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pada penetapan penyertaan modal daerah sebagai bagian dari otonomi daerah didasarkan pada Pasal 18 ayat (6), bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU Nomor 17 Tahun 2003 mengatur bahwa penyertaan modal pada Perusahaan Negara/Daerah berasal dari surplus anggaran, surplus

penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah tahun anggaran berikutnya, penggunaan surplus penerimaan negara/daerah membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD. UU Nomor 17 Tahun 2003 juga mengatur bab mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat, pada bab tersebut ditentukan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah, dan pemberian pinjaman/hibah/ penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD, dan dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

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

Pasal 41 UU Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya, investasi tersebut dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/ swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah, sedangkan penyertaan modal Pemerintah Daerah pada perusahaan negara/daerah /swasta ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

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

UU Nomor 40 Tahun 2007 mensyaratkan bahwa pendirian badan hukum negara atau daerah wajib ditetapkan melalui peraturan. Hal tersebut ditegaskan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a, yang menyatakan bahwa dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.

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

UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu BUMD dan/atau milik swasta, penyertaan modal dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada BUMD, dan penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lebih spesifik, berdasarkan Pasal 304 ayat (1) UU Nomor 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. Penyertaan modal Daerah itu 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 Peraturan Daerah (Perda) tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah itu sendiri dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah. Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan

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

Terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah ini di mana seluruh peraturan tersebut perlu diperhatikan agar penyertaan modal memenuhi asas-asas fungsional, kepastian hukum, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai. Selanjutnya Pasal 305 Ayat (1) mengatur bahwa dalam kondisi APBD surplus maka dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam perda. Pengeluaran pembiayaan ini digunakan untuk pembiayaan: (1) pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo; (2) penyertaan modal daerah; (3) pembentukan dana cadangan; serta (4) pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan perundang-undangan yang baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, harus dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan

peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan:

- a. menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau
- b. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan terhadap:

- a. seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau b.
- b. kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.

Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah. Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah, materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen), esensinya berubah, Peraturan Perundang-

undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.

Jika suatu Peraturan Perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna Peraturan Perundang-undangan, sebaiknya Peraturan Perundang-undangan tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir, penyebutan-penyebutan dan ejaan, jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

7. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah. Pengeluaran Daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah. Pendapatan Daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Belanja daerah adalah semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pendapatan Asli Daerah yang selanjutnya disingkat PAD adalah pendapatan Daerah yang diperoleh dari pajak daerah,

retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan sendiri. Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri.

Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan Urusan Pemerintahan dari tingkat pusat hingga Daerah merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berada di tangan Presiden sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga tidak dapat berjalan sendiri-sendiri. Hal ini menuntut adanya sinergisme pendanaan atas urusan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan bernegara.

Dengan kebijakan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diharapkan layanan kepada masyarakat di seluruh pelosok nusantara dapat makin merata dan dengan kualitas yang memadai. Pengaturan-pengaturan yang terkait dengan pengelolaan perpajakan Daerah, TKD, Pembiayaan, Utang Daerah, dan pengendalian APBD diharapkan memberikan kemampuan kepada Pemerintah Daerah untuk secara bersama-sama dan sinergis dengan Pemerintah mencapai tujuan pembangunan nasional dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

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

Menurut PP Nomor 12 Tahun 2019, keuangan daerah meliputi juga kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan daerah yang dipisahkan (Pasal 2 butir e). Dalam hal ini, Kepala Daerah selaku wakil Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan Daerah yang dipisahkan berkedudukan sebagai pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perseroan daerah (Pasal 5). Lebih lanjut hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang merupakan hasil penyertaan modal daerah diperlakukan sebagai Penerimaan Daerah dan termasuk dalam Pendapatan asli Daerah (Pasal 31).

Penyertaan modal daerah itu sendiri adalah bagian dari Pengeluaran Pembiayaan dalam komponen Pembiayaan pada APBD (Pasal 70 ayat 4). Kemudian dalam Pasal 78 diatur bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara dan dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Perda tersebut ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD (Pasal 78 ayat 3).

9. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011

Menurut PP ini, penyertaan modal merupakan bagian dari investasi langsung oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Investasi langsung dapat dilakukan dengan cara:

- a. Kerja sama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha dan/atau BLU dengan pola kerja sama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership*); dan/atau
- b. Kerja sama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing, dengan selain pola kerja sama pemerintah dan swasta (*Non Public Private Partnership*).

Kemudian Pasal 1 angka 4 PP Nomor 49 Tahun 2011 memberikan definisi penyertaan modal sebagai bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan.

10. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

Menurut PP ini, investasi adalah aset yang dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi seperti bunga, dividen, dan royalti, atau manfaat sosial sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Menurut SAP ini, investasi jangka panjang dibagi menurut sifat penanaman investasinya, yaitu permanen dan nonpermanen. Investasi Permanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara berkelanjutan, sedangkan Investasi Nonpermanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan. Pengertian berkelanjutan adalah investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki

terus menerus tanpa ada niat untuk memperjualbelikan atau menarik kembali. Sedangkan pengertian tidak berkelanjutan adalah kepemilikan investasi yang berjangka waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan, dimaksudkan untuk tidak dimiliki terus menerus atau ada niat untuk memperjualbelikan atau menarik kembali.

Investasi permanen yang dilakukan oleh pemerintah adalah investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga hubungan kelembagaan. Investasi permanen dapat berupa:

- a. Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan negara/daerah, badan internasional dan badan usaha lainnya yang bukan milik negara; dan
- b. Investasi permanen lainnya yang dimiliki oleh pemerintah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Investasi nonpermanen yang dilakukan oleh pemerintah, antara lain dapat berupa:

- a. Pembelian obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh temponya oleh pemerintah;
- b. Penanaman modal dalam proyek pembangunan yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga;
- c. Dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat seperti bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat; dan
- d. Investasi nonpermanen lainnya, yang sifatnya tidak dimaksudkan untuk dimiliki pemerintah secara berkelanjutan, seperti penyertaan modal yang dimaksudkan untuk penyehatan/penyelamatan perekonomian.

Penyertaan modal pemerintah dapat berupa surat berharga (saham) pada suatu perseroan terbatas dan non surat berharga yaitu

kepemilikan modal bukan dalam bentuk saham pada perusahaan yang bukan perseroan. Investasi permanen lainnya merupakan bentuk investasi yang tidak bisa dimasukkan ke penyertaan modal, surat obligasi jangka panjang yang dibeli oleh pemerintah, dan penanaman modal dalam proyek pembangunan yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga, misalnya investasi dalam properti yang tidak tercakup dalam pernyataan ini.

Investasi jangka panjang yang bersifat permanen misalnya penyertaan modal pemerintah, dicatat sebesar biaya perolehannya meliputi harga transaksi investasi itu sendiri ditambah biaya lain yang timbul dalam rangka perolehan investasi tersebut. Hasil investasi berupa dividen tunai yang diperoleh dari penyertaan modal pemerintah yang pencatatannya menggunakan metode biaya, dicatat sebagai pendapatan hasil investasi. Sedangkan apabila menggunakan metode ekuitas, bagian laba berupa dividen tunai yang diperoleh oleh pemerintah dicatat sebagai pendapatan hasil investasi dan mengurangi nilai investasi pemerintah. Dividen dalam bentuk saham yang diterima tidak akan menambah nilai investasi pemerintah. Investasi jangka panjang merupakan investasi yang diadakan dengan maksud untuk mendapatkan manfaat ekonomi dan manfaat sosial dalam jangka waktu lebih dari satu periode akuntansi. Investasi jangka panjang meliputi investasi nonpermanen dan permanen.

Investasi nonpermanen antara lain investasi dalam Surat Utang Negara, penyertaan modal dalam proyek pembangunan, dan investasi nonpermanen lainnya. Investasi permanen antara lain penyertaan modal pemerintah dan investasi permanen lainnya. Aset nonlancar mencakup aset yang bersifat jangka panjang dan aset tak berwujud, yang digunakan secara langsung atau tidak langsung untuk kegiatan pemerintah atau yang digunakan masyarakat umum. Aset nonlancar diklasifikasikan menjadi investasi jangka panjang, aset tetap, dana cadangan, dan aset lainnya untuk

mempermudah pemahaman atas pos-pos aset nonlancar yang disajikan di neraca.

Investasi permanen terdiri dari Penyertaan Modal Pemerintah pada perusahaan negara/perusahaan daerah, lembaga keuangan negara, badan hukum milik negara, badan internasional dan badan hukum lainnya bukan milik negara. Pengeluaran pembiayaan adalah semua pengeluaran Rekening Kas Umum Negara/Daerah antara lain pemberian pinjaman kepada pihak ketiga, penyertaan modal pemerintah, pembayaran kembali pokok pinjaman dalam periode tahun anggaran tertentu, dan pembentukan dana cadangan.

11. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020

PP Nomor 27 Tahun 2014 Pasal 1 angka 21 memberikan pengertian mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah, yaitu pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara. Lebih lanjut Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam PP ini diatur juga Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah dapat dilakukan dengan pertimbangan:

- a. Barang Milik Negara/Daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi Badan

- Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau
- b. Barang Milik Negara/Daerah lebih optimal apabila dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/ Daerah dapat berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan kepada Pengelola Barang untuk Barang Milik Negara dan Gubernur/Bupati/Wali Kota untuk Barang Milik Daerah; tanah dan/atau bangunan pada Pengguna Barang; atau Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan.

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

Peraturan Pemerintah ini merupakan pelaksanaan 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.

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.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Kebijakan BUMD menurut peraturan ini adalah Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Pelaksanaan kekuasaan tersebut meliputi:

- a. penyertaan modal;
- b. subsidi;
- c. penugasan;
- d. penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; dan
- e. pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan, baik pada perusahaan umum Daerah berkedudukan sebagai pemilik modal dan perusahaan perseroan Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham. Kepala Daerah mempunyai kewenangan mengambil keputusan dan dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah.

Pendirian BUMD yang terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah ditetapkan dengan Perda. Kedudukan perusahaan umum daerah sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perusahaan umum daerah mulai berlaku. Kedudukan perusahaan perseroan daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

Perusahaan umum daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perusahaan perseroan daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah. Karakteristik BUMD meliputi badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah dan badan usaha dimiliki oleh:

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

Dalam hal BUMD yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah), kepemilikan saham harus dimiliki oleh salah satu Daerah lebih dari 51% (lima puluh satu persen)

Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- 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.

Pendirian perusahaan umum Daerah diprioritaskan dalam rangka 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.

Sumber modal BUMD terdiri atas:

- a. penyertaan modal Daerah;
- b. pinjaman,
- c. hibah; dan
- d. sumber modal lainnya.

Penyertaan modal Daerah dapat bersumber dari:

- a. APBD; dan/atau
- b. konversi dari pinjaman yang dapat bersumber dari: (1) Daerah; (2) BUMD lainnya; dan/atau (3) sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Hibah dapat bersumber dari: (1) Pemerintah Pusat; (2) Daerah; (3) BUMD lainnya; dan/atau (4) sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Sumber modal lainnya meliputi kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham.

Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian BUMD. Penyertaan modal Daerah yang ditetapkan dengan Perda, dilakukan untuk:

- a. pendirian BUMD;
- b. penambahan modal BUMD; dan
- c. pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain.

Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah. Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Penyertaan modal Daerah untuk memenuhi modal dasar dilaksanakan sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Modal disetor pada perusahaan umum Daerah dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri.

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk:

- a. pengembangan usaha;
- b. penguatan struktur permodalan; dan
- c. penugasan Pemerintah Daerah.

Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD. Pengurangan modal Daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham di bawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) Daerah. Dalam menjaga kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen), Pemerintah Daerah harus memperhatikan pengaturan modal dasar dan modal disetor pada anggaran dasar.

Pengurangan kepemilikan saham dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi, diprioritaskan untuk diambil alih oleh Daerah lain dan/atau BUMD lainnya. Penambahan modal Daerah dan pengurangan modal Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan Daerah. Pengurusan BUMD dilakukan oleh organ BUMD.

Pada perusahaan umum Daerah terdiri atas: (1) KPM; (2) Dewan Pengawas; dan (3) Direksi. Organ BUMD pada perusahaan perseroan Daerah terdiri atas: (1) RUPS; (2) Komisaris; dan (3) Direksi. KPM adalah organ perusahaan umum Daerah yang

memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas. Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan perseroan Daerah dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris. Kepala Daerah mewakili Daerah selaku pemegang saham perusahaan perseroan Daerah di dalam RUPS. Kepala Daerah dapat memberikan kuasa berupa hak substitusi kepada pejabat Pemerintah Daerah. BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan Restrukturisasi. Perubahan bentuk hukum BUMD terdiri atas perubahan bentuk hukum perusahaan umum Daerah menjadi perusahaan perseroan Daerah dan perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan Daerah menjadi perusahaan umum Daerah. Perubahan bentuk hukum BUMD ditetapkan dengan Perda sesuai dengan Peraturan Menteri.

13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 ini mengatur bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah termasuk ke dalam investasi langsung Pemerintah Daerah. Menurut Permendagri ini, bentuk investasi pemerintah daerah meliputi investasi surat berharga; dan/atau investasi langsung (Pasal 9). Lebih lanjut investasi langsung itu meliputi penyertaan modal pemerintah daerah; dan/atau pemberian pinjaman (Pasal 11).

Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 membagi penyertaan modal Pemerintah Daerah menjadi dua sesuai dengan bentuk penyertaan, yaitu:

- a. Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan.
- b. 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.

Atas investasi pemerintah daerah ini, cara pengelolaan yang harus dilakukan adalah meliputi perencanaan investasi, pelaksanaan investasi, pengang-garan, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggung-jawaban investasi pemerintah daerah, divestasi; dan pengawasan. Permendagri ini dalam Pasal 14 juga mengharuskan investasi pemerintah daerah dapat dilaksanakan dalam hal Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) diperkirakan surplus yang penggunaannya yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Dalam Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 ini pada tahap perencanaan ada keharusan bahwa pengelola investasi menyusun analisis investasi pemerintah daerah sebelum melakukan investasi. Penyusunan analisis investasi pemerintah daerah itu dilakukan oleh penasihat investasi pemerintah daerah yang independen dan profesional, dan ditetapkan oleh Kepala Daerah (Pasal 16). Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 ini mensyaratkan dalam penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah harus dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

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

Dalam Peraturan Menteri ini diatur lebih teknis menyangkut penyertaan modal daerah. Penyertaan modal daerah itu bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, pertumbuhan perkembangan perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyertaan modal daerah itu dilakukan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya yang mencakup: (1) bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah; (2) keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa dividen, bunga dan pertumbuhan nilai bagi badan usaha yang mendapatkan penyertaan modal daerah; (3) peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil penyertaan modal sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu; (4) peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah; (5) peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari penyertaan modal daerah; dan (6) peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari penyertaan modal daerah. Bentuk penyertaan modal daerah itu meliputi penyertaan modal berupa investasi surat berharga dan/atau penyertaan modal berupa investasi langsung.

Hal penting dalam peraturan menteri adalah secara lebih lanjut melengkapi peraturan sebelumnya yaitu diatur bahwa **penyertaan modal dapat dilakukan pemerintah daerah walaupun APBD tidak surplus** sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Peraturan Daerah tersebut ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

Terkait pelaksanaan teknis penyertaan modal, pemerintah daerah terlebih dahulu menyusun perencanaan investasi pemerintah daerah yang dituangkan dalam dokumen rencana kegiatan investasi yang disiapkan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) selaku pengelola investasi untuk disetujui oleh kepala daerah. Berdasarkan dokumen rencana kegiatan investasi, pemerintah daerah menyusun analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah sebelum melakukan penyertaan modal. Analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah dilakukan oleh penasehat investasi pemerintah daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah. Hasil analisis penyertaan modal/investasi pemerintah daerah berupa hasil analisis penilaian kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah

Dalam Pasal 411 ayat 3 Permendagri ini diatur bahwa penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Lebih lanjut dalam Pasal 412 ayat 1, penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah dapat berupa: (1) tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan Gubernur/Bupati/ Wali Kota; (2) tanah dan/atau bangunan pada Pengguna Barang; atau (3) selain tanah dan/atau bangunan. Demikian pula ditegaskan di Pasal 414 bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan analisa kelayakan investasi mengenai penyertaan modal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Permendagri ini juga diatur tata cara penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah pada pengelola barang pada Pasal 415 yaitu bahwa Pengelola Barang melaksanakan penilaian dengan menugaskan Penilai untuk tanah dan/atau bangunan yang akan dijadikan objek penyertaan modal dan Tim

yang ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Wali Kota dan dapat melibatkan Penilai untuk selain tanah dan/atau bangunan yang akan dijadikan objek penyertaan modal. Kemudian Pengelola Barang menyampaikan hasil penilaian kepada Gubernur/Bupati/Wali Kota yang kemudian membentuk Tim untuk melakukan penelitian terhadap:

- a. hasil analisis kelayakan investasi yang dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. data administratif, diantaranya: tahun perolehan, spesifikasi/identitas teknis, bukti kepemilikan, kode barang, kode register, nama barang, dan nilai perolehan atau nilai buku; dan
- c. kesesuaian tujuan penyertaan modal pemerintah daerah.

Tim lebih lanjut melakukan kajian bersama dengan calon penerima penyertaan modal pemerintah daerah dan/atau SKPD terkait, yang dituangkan dalam dokumen hasil kajian. Apabila berdasarkan hasil kajian, penyertaan modal pemerintah daerah layak dilaksanakan, maka calon penerima penyertaan modal pemerintah daerah menyampaikan surat pernyataan kesediaan menerima penyertaan modal pemerintah daerah yang berasal dari barang milik daerah. Tim menyampaikan dokumen hasil kajian itu dan surat pernyataan kesediaan menerima penyertaan modal pemerintah daerah kepada Gubernur/Bupati/Wali Kota.

Pada Pasal 416 (1) diatur tata cara bahwa Pengelola Barang mengajukan permohonan persetujuan penyertaan modal pemerintah daerah kepada Gubernur/Bupati/Wali Kota. Dalam hal penyertaan modal pemerintah daerah memerlukan persetujuan DPRD, Gubernur/Bupati/Wali Kota terlebih dahulu mengajukan permohonan persetujuan kepada DPRD. Kemudian Gubernur/Bupati/Wali Kota menetapkan keputusan atas barang milik daerah yang akan disertakan sebagai penyertaan modal. Setelah itu Pengelola Barang menyiapkan rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah dengan melibatkan SKPD

terkait. Rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah itu disampaikan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan bersama dan selanjutnya ditetapkan sebagai Peraturan Daerah tentang penyertaan modal.

Berdasarkan tinjauan atas peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penyertaan modal yang dikemukakan di depan dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal jika dipenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat melakukan upaya untuk menambah sumber pendapatan daerah guna meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kegiatan pembangunan dalam bidang perekonomian melalui pembentukan dan penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD.
- b. Dalam pelaksanaan penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan, yaitu:
 - 1) dana untuk penyertaan modal harus berasal dari surplus APBD namun demikian penyertaan modal dapat dilakukan pemerintah daerah walaupun APBD tidak surplus sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan
 - 2) penyertaan modal harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah;
 - 3) penyertaan modal dapat berupa uang atau barang milik daerah.
 - 4) penyertaan modal pemerintah daerah merupakan bagian dari investasi langsung sehingga dalam penyertaan modal tersebut mensyaratkan adanya analisis penyertaan modal/investasi pemerintah
 - 5) penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD

- 6) untuk penyertaan dalam bentuk barang milik daerah ditempuh tata cara tertentu yang diperlukan untuk melakukan penafsiran harga barang milik Daerah agar mendapatkan nilai riil pada saat barang milik Daerah tersebut dijadikan penyertaan modal Daerah. Selain itu diperlukan penelitian terhadap hasil analisis kelayakan investasi yang dilakukan, data administratif barang dan kesesuaian tujuan penyertaan modal pemerintah daerah. Demikian perlu dilakukan kajian bersama dengan calon penerima penyertaan modal pemerintah daerah dan/atau SKPD terkait, yang dituangkan dalam dokumen hasil kajian. Calon penerima penyertaan modal pemerintah daerah menyampaikan surat pernyataan kesediaan menerima penyertaan modal pemerintah daerah yang berasal dari barang milik daerah. Dokumen hasil kajian itu dan surat pernyataan kesediaan menerima penyertaan modal pemerintah daerah kepada Gubernur/Bupati/Wali Kota. Setelah itu Pengelola Barang menyiapkan rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pemerintah daerah dengan melibatkan SKPD terkait.

4. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Pada bab ini dijelaskan landasan yang menjadi dasar untuk pembentukan Peraturan Daerah terkait penambahan penyertaan modal pada Bank Kalsel. Landasan-landasan terbagi dalam tiga aspek yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis seperti diterangkan sebagai berikut.

4.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur baik dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau kompilatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera, melainkan sebagai konsepsi yang kumulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan.

Fokus yang harus diperhatikan dari pembentuk peraturan perundang-undangan yaitu bagaimana dapat mengharmonisasikan antara unsur *rechtstaats* yang kental dengan muatan kepastian hukum dan unsur *the rule of law* yang lebih condong kepada keadilan substansial, yakni keadilan yang bersumber pada masyarakat hingga akar rumput. Keadilan substansial inilah yang diharapkan oleh para anggota masyarakat sebagai *adressat* hukum pada saat suatu peraturan perundang-undangan diberlakukan. Penggalan nilai-nilai yang hidup (*the living law*) di masyarakat, kearifan lokal (*local wisdom*) dan budaya

adat setempat untuk ditransformasikan ke dalam perancangan peraturan perundang-undangan mendapat tempat tersendiri (Nugroho, 2013). Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat. Kontrak sosial tersebut yang mengikat seluruh komponen bangsa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Madjid, 2003).

Dalam hal ini konsep kepentingan umum perlu dipertimbangkan. Menurut Maria S.W. Soemardjono (1990), konsep kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dirasakan “kemanfaatannya” (*socially profitable atau for public use atau actual use by the public*). Dan agar unsur kemanfaatan itu dapat dipenuhi artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian terpadu. Menurut Burger et.al, tidak terdapat perbedaan pokok antara “bertentangan dengan undang-undang” dan “bertentangan dengan kepentingan umum”. Bertentangan dengan undang-undang, secara umum menunjukkan sifat lebih objektif dan lebih eksak. Sedangkan pembatalan atas dasar “bertentangan dengan kepentingan umum”, sifat subjektif (subjektivitas) memainkan peran lebih besar. Menurut H.D Van Wijk, undang-undang harus dilihat sebagai fiksasi (*fixatie*) kepentingan umum.

Peraturan Daerah (Perda) tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai dasar Negara, bertentangan dengan kebijaksanaan Nasional, kesusilaan, nilai-nilai keadilan, dan berbagai bentuk kemaslahatan atau yang berguna untuk umum. Perkataan “umum” tidak sekedar diartikan dengan orang banyak, melainkan dan terutama dalam arti kesempatan bagi masyarakat memperoleh manfaat seluas-luasnya tanpa syarat-syarat yang terlalu memberatkan. Pemerintah Kabupaten Banjar mempunyai beberapa kebijakan dan program prioritas yang strategis dan mendesak dalam rangka meningkatkan PAD

yang membutuhkan dana cukup besar, namun dengan melihat keterbatasan Anggaran Pembangunan dalam APBD Kabupaten Banjar, maka dituntut Pemerintah Kabupaten Banjar untuk lebih jeli, kreatif dan inovatif dalam melihat potensi yang dapat digali serta berusaha mencari solusi maupun alternatif yang tepat, guna mencari sumber dan pembiayaan bagi pembangunan, sekaligus dalam rangkaantisipasi terhadap perkembangan jangka panjang ekonomi daerah dan regional terutama dalam menyongsong era global.

Pengelolaan penyertaan modal pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Banjar, Badan Usaha, Pimpinan Lembaga sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.
- b. Asas kepastian hukum, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Asas efisiensi, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah diarahkan agar dana penyertaan modal digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
- d. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan penyertaan modal pemerintah daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- e. Asas kepastian nilai, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai penyertaan modal dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana, divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah.

BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, 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.

Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD termasuk Bank Kalsel 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. Oleh karena itu, untuk memperkuat struktur permodalan dalam rangka pengembangan usaha dan perubahan Permodalan pada Bank Kalsel, perlu dilakukan penambahan modal melalui penyertaan modal daerah Kabupaten Banjar.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah landasan yang mencerminkan kenyataan dalam masyarakat atau nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat. Mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, tidak berarti bahwa produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan itu sekedar merekam keadaan seketika, akan tetapi harus dapat pula mengakomodasi kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang hanya mengukuhkan kenyataan yang ada tidak hanya dinilai statis dan konservatif, tetapi juga dapat melumpuhkan peran hukum itu sendiri, yang seyogyanya justru diharapkan dapat mengarahkan perkembangan masyarakat. Dengan landasan sosiologis ini, peraturan perundang-undangan yang dibuat bukan kaidah hukum yang dipaksakan, melainkan kaidah hukum yang

diterima masyarakat secara wajar, spontan, bahkan menjadi sesuatu yang ditunggu-tunggu kehadirannya. Peraturan perundang-undangan demikian akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional dalam penerapannya.

Landasan sosiologis merupakan gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah, kebutuhan masyarakat serta Negara. Agar peraturan itu dapat dipahami, ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat secara luas berdasarkan apa yang terjadi pada kenyataannya di masyarakat. Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

1. Sesuai dengan Keyakinan Umum

Pada suatu daerah pastinya terdapat banyak perbedaan. Namun demikian tiap daerah juga mempunyai persamaan secara keseluruhan dan itu berupa peraturan. Peraturan ini wajib dipatuhi secara menyeluruh oleh tiap daerah. Jadi apabila peraturan itu tidak dilihat dari keyakinan masyarakat pada umumnya, maka peraturan itu tidak akan ada artinya karena peraturan itu tidak akan ditaati, dipatuhi dan dipahami masyarakat karena bertentangan dengan peraturan yang telah ada pada masyarakat sebelumnya.

2. Kesadaran Hukum Masyarakat

Maksudnya hal ini adalah dalam pembentukan suatu peraturan dan rancangan perundang-undangan, masyarakat juga harus mengetahui dan mengerti dengan aturan tersebut. Oleh karenanya mereka dapat mematuhi dan menjalankannya di lingkungan mereka masing-masing. Kesadaran hukum sangat perlu untuk masyarakat, karena dapat membantu mereka dan sebagai petunjuk dalam menghadapi suatu persoalan yang tentunya juga bersangkutan dengan hukum.

3. Tidak Menjadi Kalimat-Kalimat Mati Belaka

Mempunyai artian bahwa peraturan yang telah ada hendaknya dalam penerapannya dipatuhi dan ditaati oleh masyarakat, tetapi apabila dalam masyarakat itu tidak menjadi sesuatu peraturan yang

ditaati dan dipatuhi maka peraturan itu akan menjadi kalimat-kalimat yang hanya mati belaka. Peraturannya telah ada dan tertulis secara jelas tetapi peraturan itu seperti tidak ada dan tidak diketahui.

4. Harus Dipahami oleh Masyarakat

Suatu peraturan nantinya harus dipatuhi dan ditaati oleh masyarakat. Namun sebelum menaati peraturan tersebut tentunya masyarakat harus terlebih dahulu mengerti dan memahami peraturan tersebut. Hal ini karena peraturan tanpa adanya pemahaman itu menyebabkan menjadi tidak berarti.

5. Sesuai dengan Kenyataan Hidup Masyarakat

Suatu peraturan haruslah sesuai dengan realitas dengan keadaan masyarakatnya. Peraturan itu tidak hanya terpatok pada satu golongan saja atau beberapa golongan tetapi peraturan itu ditujukan untuk masyarakat keseluruhan dan bukan untuk suatu golongan tertentu.

4.3. Landasan Yuridis

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan. serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (*toetsen*), agar peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud, serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum yang berlaku.

Untuk setiap penyertaan modal yang dilakukan Pemda harus dilakukan melalui Peraturan Daerah. Kewajiban ini diatur dalam berdasarkan ketentuan Pasal 78 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, penyertaan

modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal Daerah berkenaan. Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan “Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah”.

Mengacu pada undang-undang ini, memang sudah tepat bila setiap penyertaan modal Pemerintah Daerah ke BUMD harus dengan Peraturan Daerah. Di pihak lain kebutuhan untuk pemenuhan permodalan pada Bank Kalsel memerlukan adanya instrumen hukum dalam pendiriannya sesuai dengan Pasal 333 (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka penyertaan modal wajib ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

5. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Penyusunan Naskah Akademik sebagai salah satu unsur pembuatan peraturan Perundang-undangan adalah diharapkan menjadi landasan peraturan perundang-undangan yang akan dilahirkan dapat diterima oleh masyarakat. Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik juga mempunyai fungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk sehingga memiliki nilai penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, perlu disusun hal-hal yang menjadi jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup Peraturan Daerah yang akan diatur sebagai berikut.

5.1. Sasaran yang Hendak Diwujudkan

Penyusunan Naskah Akademik ini akan mewujudkan sebuah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Kabupaten Banjar tentang Penyertaan Modal, sehingga kegiatan ini merupakan sebuah upaya bagi Pemerintah Daerah Banjar untuk lebih meningkatkan fungsi pemerintah dalam mengakomodasi permodalan terhadap Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai implementasi fungsi pemerintah mendukung perkembangan pelayanan masyarakat dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Melalui Naskah Akademik ini diharapkan dapat membentuk suatu Peraturan Daerah yang merupakan jawaban atas pelimpahan kewenangan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penyertaan modal daerah yang masing-masing penyertaan modal tersebut didasarkan pada prinsip tata kelola perusahaan pemerintahan yang baik (*Good Corporate Governance*). Pembuatan Peraturan Daerah Penyertaan Modal ini diharapkan

memberikan kepastian hukum serta akuntabilitas penyertaan modal khususnya pada Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar, *stakeholder* Bank Kalsel dan umumnya kepada masyarakat daerah Kabupaten Banjar.

5.2. Jangkauan Pengaturan

Jangkauan pengaturan Raperda Kabupaten Banjar tentang Penyertaan Modal adalah berupaya memberikan payung hukum yang jelas terhadap penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar kepada Bank Kalsel, sekaligus memberikan kepastian hukum. Dengan demikian, sangat penting membentuk sebuah produk hukum berupa Peraturan Daerah sebagai landasan hukum yang sekaligus memberikan suatu aturan yang komprehensif terhadap penyertaan modal daerah. Jangkauan dari Peraturan Daerah ini lebih fokus pada penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar pada Bank Kalsel dengan harapan akan memberikan nilai tambah berupa perkembangan pelayanan masyarakat dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berimplikasi pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Peraturan daerah tentang penyertaan modal ini dibuat dalam rangka memperkuat struktur permodalan dan peningkatan prosentase saham Daerah kepada Bank Kalsel. Melalui penyertaan modal diharapkan Bank Kalsel mampu memperkuat permodalannya sekaligus mampu berperan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

5.3. Arah Pengaturan

Dalam substansi normatif lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan

bahwa terdapat unsur-unsur yang harus dimuat dalam suatu Peraturan Daerah, meliputi:

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- b. materi yang akan diatur;
- c. ketentuan peralihan; dan
- d. ketentuan penutup.

Dengan demikian, dapat diklasifikasikan dan diuraikan lebih lanjut perihal unsur-unsur tersebut sebagai berikut:

- a. Materi Dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa. Pada bagian ini yang harus dimuat adalah tentang pengertian dan/atau definisi terkait dengan beberapa substansi yang harus dijelaskan dalam Peraturan Daerah. Maka, dalam Peraturan Daerah ini, hal-hal yang diatur dan terdapat pada bagian ketentuan umum adalah sebagai berikut:
 - 1) Daerah adalah Kabupaten Banjar;
 - 2) Bupati adalah Bupati Banjar;
 - 3) Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom;
 - 4) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
 - 5) Penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah setiap usaha dalam penyertaan modal Daerah pada suatu usaha bersama dengan pihak ketiga dan/atau pemanfaatan modal Daerah oleh pihak ketiga dengan prinsip saling menguntungkan;
 - 6) Rapat Umum Pemegang Saham yang selanjutnya disingkat RUPS adalah organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak

diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau anggaran dasar;

- 7) Kepala Daerah Yang Mewakili Pemerintah Daerah Dalam Kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan Pada Perusahaan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat KPM adalah organ perusahaan umum Daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum Daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas; dan
- 8) Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Kalimantan Selatan (Perseroda) yang selanjutnya disingkat Bank Kalsel adalah Bank Milik Pemerintah Daerah yang kepemilikan sahamnya oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Selatan dan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Kalimantan Selatan.

Dalam ketentuan umum Ranperda ini juga turut diatur maksud dan tujuan penambahan penyertaan modal. Hal ini merupakan variasi bentuk dari lampiran Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dapat menempatkan maksud dan tujuan peraturan daerah pada bagian ketentuan umum. Adapun tujuan dari Penambahan Penyertaan Modal ini adalah untuk mendukung penguatan struktur permodalan, daya saing dan kinerja Bank Kalsel, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui perolehan dividen, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

- b. Materi yang Akan Diatur Materi yang akan diatur merupakan norma-norma keseluruhan yang menjadi bagian utama Peraturan Daerah dan disusun atas pasal-pasal berisi materi pengaturan sebagai berikut:
 - 1) Tata Cara Penyertaan Modal;
 - 2) Penyertaan Modal;

- 3) Pelaporan dan Pengawasan; dan
- 4) Pembagian Hasil Usaha
- c. Tata Cara Penyertaan Modal Pemenuhan kebutuhan penyertaan modal Pemerintah Daerah dianggarkan melalui APBD tahun anggaran berkenaan sampai dengan Tahun 2025. Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud adalah dalam bentuk uang dan barang milik daerah. Penyertaan modal Pemerintah Daerah merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Penatausahaan dan pertanggung jawaban Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.
- d. Ketentuan Penutup merupakan ketentuan akhir yang dalam Peraturan Daerah Penyertaan Modal ini memuat masa berlaku, implikasi terhadap produk hukum lama dan bentuk penyesuaiannya. Ketentuan Penutup dalam Peraturan Daerah Penyertaan Modal ini menegaskan bahwa pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku.

6. PENUTUP

6.1. Simpulan

Berdasarkan kajian dalam Naskah Akademik ini, maka argumentasi Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar dalam melakukan Penambahan Penyertaan Modal merupakan bentuk manifestasi yang ditemukan dalam landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Penyertaan modal merupakan investasi jangka panjang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar pada Bank Kalsel. Penyertaan modal perlu dilakukan dalam rangka untuk menambah modal yang disetor dan/atau melakukan penambahan penyertaan modal pada Bank Kalsel untuk memperkuat struktur permodalan, sehingga Bank Kalsel dimaksud dapat lebih kompetitif, tumbuh dan berkembang. Hasil kajian menunjukkan Bank Kalsel telah memberikan kontribusinya dalam pembangunan ekonomi dan sosial di Kabupaten Banjar. Secara filosofis dapat dinyatakan kegiatan penyertaan modal tidak hanya untuk menghasilkan pendapatan tetapi juga dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sesuai cita-cita Indonesia sebagai negara kesejahteraan yang mengamanatkan bahwa dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat perlu peran pemerintah khususnya Pemerintah Kabupaten Banjar dalam rangka menggali potensi ekonomi dan sosial melalui penyertaan modal pada Bank Kalsel sesuai misinya yaitu penguatan iklim investasi dan mewujudkan akselerasi pertumbuhan ekonomi untuk menuju cita kesejahteraan rakyat di Kabupaten Banjar. Secara sosiologis, penyertaan modal daerah Kabupaten Banjar kepada Bank Kalsel meliputi kebutuhan untuk pemenuhan permodalan pada Bank Kalsel baru. Sedangkan, secara yuridis dibuatnya Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Penambahan Penyertaan Modal merupakan manifestasi negara hukum sekaligus dasar hukum implementasi pelaksanaannya.

Pengaturan penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar kepada Bank Kalsel yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan 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 di Banjar secara vertikal maupun horizontal harus memiliki relevansi dan tidak boleh bertentangan. Problematika normatif diselesaikan menggunakan asas hukum. Manifestasi negara hukum (*rechtsstaat*) maka dalam seluruh tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) dalam hal ini adalah penyertaan modal wajib tunduk berdasarkan peraturan perundang-undangan.

6.2. Saran

Berdasarkan kajian dalam Naskah Akademik ini maka disarankan sebagai berikut:

1. Pemerintah Kabupaten Banjar memetakan langkah-langkah sebagai tindak lanjut Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Daerah dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan dan memperhatikan pemangku kepentingan terkait.
2. Pemerintah Kabupaten Banjar melakukan kajian terhadap beberapa aturan perundang-undangan terkait untuk menjaga sinkronisasi dan harmonisasi secara vertikal maupun horizontal.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 1998. *Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. 2009. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik*. Rajawali Press. Jakarta.
- Chidir Ali. *Badan Hukum*. Bandung. Alumni. 1999.
- Deddy Supriyadi Bratakusumah & Dadang Solihin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama. 2002.
- H. R., Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Halim, Abdul. 2004. *Akuntansi Keuangan Daerah*. Penerbit Salemba Empat. Jakarta.
- Harjowidigo, Roseno. 2004. *Wetgeving Sleerdi Negeri Belanda dan Perkembangan Undang-undang saat ini di Indonesia*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Tahun. Jakarta Timur.
- Indrati, Maria Farida. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius. Yogyakarta.
- Juwana, Hikmahanto. 2006. *Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*. Departemen hukum dan HAM. Jakarta.
- Kansil. CST. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta. Balai Pustaka. 1989.
- L. Tanya. Bernard, Yoan N Simanjuntak & Markus Y. Hage. 2013. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Waktu*. Genta Publishing. Yogyakarta.
- M. Balfas, Hamud. 2006. *Hukum Pasar Modal Indonesia*. Tatanusa. Jakarta.
- M. D., Moh. Mahfud. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers.
- Manan, Bagir. 1994. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Fakultas Hukum Universitas Andalas.

- Padang. Mardiasmo. 2004. Pengantar Perpajakan. Yogyakarta. Andi Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Purbacaraka, Purnadi, Soerjono Soekanto. 1989. *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Rasyidi, Lili, Ida Bagus Wyasa Putra. 2012. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. PT Fikahati Aneka. Jakarta.
- Soerjono, Soekanto, Sri Mamudji. 1990. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Pustaka Obor, Jakarta

Jurnal dan Karya Ilmiah

- Ati S., Maisaroh, “Tantangan dan Peluang Perbankan Syariah Dalam Pengembangan UKM Untuk Memperkuat Kesejahteraan Umat”, *Jurnal Econosains*, Vol. 9, No. 1, 2011.
- Gusman, Delfina, “Urgensi Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik”, *MMH*, Vol. 40 (17), 2011, hlm. 297-304.
- Makmun, Akhmad Yasin, “Pengaruh investasi dan Tenaga Kerja Terhadap PDB Sektor Pertanian”, *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Vol. 7, No. 3, 2003: 57-83.
- Sumardjono, Maria S.W., 1990, “Telaah Konseptual terhadap Beberapa Aspek Hak Milik, Sebuah Catatan untuk Makalah Chadijdjah Dalimunte, Konsep Akademis Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA”, Makalah Dalam Seminar Nasional Hukum Agraria III Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara-Badan Pertanahan Nasional, Medan 19-20 September, hlm. 13.

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG
PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH
KABUPATEN BANJAR KEPADA PT. BANK PEMBANGUNAN
DAERAH KALIMANTAN SELATAN (PERSERODA)**



BUPATI BANJAR
PROVINSI KALIMANTAN SELATAN

PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANJAR
NOMOR TAHUN 2025

TENTANG

PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH
KEPADA PERSEROAN TERBATAS BANK PEMBANGUNAN
DAERAH KALIMANTAN SELATAN (PERSERODA)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BANJAR

- Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan ketentuan Pasal 333 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Perseroda).
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Banjar, Daerah Tingkat II Tapin dan Daerah Tingkat II Tabalong (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2756) dengan mengubah Undang

- Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 9) sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1820);
2. 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 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);
 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516);
 4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang

- Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516);
5. 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 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);
 6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601), sebagaimana telah diubah 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);
 7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022

- Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);
8. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6757);
 9. 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);
 10. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
 11. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6385);
 12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 754);
 13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781); dan
 15. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 8 Tahun 2022 tentang Perubahan Bentuk Hukum Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan menjadi Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Lembaran Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Tahun 2022 Nomor 8).

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANJAR

dan

BUPATI BANJAR

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH KEPADA PERSEROAN TERBATAS BANK PEMBANGUNAN DAERAH KALIMANTAN SELATAN (PERSERODA).

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Banjar.
2. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
3. Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Bupati adalah Bupati Banjar.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjar, yang merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
5. Modal Daerah adalah kekayaan Daerah yang dipisahkan baik berwujud uang maupun barang.
6. Penyertaan Modal adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha dengan mendapatkan hak kepemilikan.
7. Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Perseroda) yang selanjutnya disebut PT. Bank Kalsel (Perseroda) adalah Perseroan Daerah yang sahamnya milik Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota se-Kalimantan Selatan.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 2

- (1) Penyertaan Modal Daerah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan Daerah, pertumbuhan perkembangan perekonomian Daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.
- (2) Alokasi Penyertaan Modal Daerah dapat dipergunakan PT. Bank Kalsel (Perseroda) dengan asas proporsional untuk:
 - a. penguatan modal usaha mikro, kecil, dan menengah;
 - b. pemberian kredit usaha rakyat dalam penciptaan lapangan kerja; dan
 - c. kegiatan pemberian kredit yang mempunyai dampak langsung kepada masyarakat dan/atau pelaku usaha menengah ke bawah.

BAB II PENYERTAAN MODAL DAERAH

Pasal 3

Dengan Peraturan Daerah ini Pemerintah Daerah melakukan Penyertaan Modal Daerah pada PT. Bank Kalsel (Perseroda).

Pasal 4

- (1) Pemerintah Daerah telah melakukan Penyertaan Modal kepada PT. Bank Kalsel (Perseroda) sampai tahun 2024 dengan realisasi sebesar Rp62.819.649.565,00 (enam puluh dua miliar delapan ratus sembilan belas juta enam ratus empat puluh sembilan ribu lima ratus enam puluh lima rupiah).
- (2) Penyertaan Modal Daerah kepada PT. Bank Kalsel (Perseroda) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 9 Tahun 2022 tentang Penambahan Penyertaan Modal kepada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan (Nomor Register Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Provinsi Kalimantan Selatan: 9-86/2022) dengan jumlah realisasi sebesar Rp38.250.000.000,00 (tiga puluh delapan miliar dua ratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 5

- (1) Pemerintah Daerah akan melakukan Penyertaan Modal kepada PT. Bank Kalsel (Perseroda) sebesar Rp3.405.350.435,00 (tiga miliar

empat ratus lima juta tiga ratus lima puluh ribu empat ratus tiga puluh lima rupiah) pada Tahun Anggaran 2025.

- (2) Penambahan Penyertaan Modal kepada PT. Bank Kalsel (Perseroda) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggarkan dalam APBD Tahun Anggaran 2025.
- (3) Dengan adanya Penambahan Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka jumlah Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada PT. Bank Kalsel (Perseroda) pada akhir Tahun Anggaran 2025 menjadi sebesar Rp66.225.000.000,00 (enam puluh enam miliar dua ratus dua puluh lima juta rupiah).

Pasal 6

Dalam hal kemampuan keuangan Daerah pada tahun anggaran berkenaan tidak dapat memenuhi pembiayaan Penyertaan Modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dan (4) maka pemenuhan kekurangan pembiayaan Penyertaan Modal dapat dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya.

Pasal 7

Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada PT. Bank Kalsel (Perseroda) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

TATA CARA PENGANGGARAN DAN PENGELOLAAN

Pasal 8

- (1) Pemerintah Daerah melaksanakan penambahan Penyertaan Modal dengan besaran Penyertaan Modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1).
- (2) Besaran Penyertaan Modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
- (3) Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperhatikan kemampuan keuangan Daerah dan kinerja PT. Bank Kalsel (Perseroda).
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada PT. Bank Kalsel (Perseroda) setiap tahun anggaran diatur dalam Peraturan Bupati.

BAB IV PENGAWASAN

Pasal 9

- (1) Bupati melaksanakan pengawasan atas Penyertaan Modal yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati menunjuk salah satu pejabat dalam hal mewakili rapat umum pemegang saham.
- (3) Pejabat yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memiliki wawasan di bidang organisasi PT. Bank Kalsel (Perseroda) dan usaha mikro, kecil, dan menengah yang secara profesional bertanggung jawab kepada Bupati.
- (4) Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB V PEMBIAYAAN

Pasal 10

Pembiayaan pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dibebankan pada APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 11

Pada saat Peraturan Daerah ini berlaku, pemenuhan kekurangan pembiayaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, tidak diterbitkan Peraturan Daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran Penyertaan Modal tersebut tidak melebihi jumlah Penyertaan Modal yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini.

BAB VII KETENTUAN PENUTUP

Pasal 12

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

Ditetapkan di Martapura
pada tanggal 2025

BUPATI BANJAR,

SAIDI MANSYUR



PEMERINTAH KABUPATEN BANJAR