DISIAPKAN OLEH :
BAGIAN PEREKONOMIAN DAN SUMBER DAYA ALAM SEKRETARIAT DAERAH

NASKAH AKADEMIK

PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN KEPULAUAN SELAYAR PADA PT. BANK SULSELBAR TAHUN 2025



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah atas izin Allah Swt, Naskah Akademik ini mampu kami selesaikan. Naskah Akademik ini disusun dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Penyertaan Modal Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar pada PT. Bank Sulselbar.

Naskah Akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis, kajian empirik berupa: (1) kondisi saat ini di Kabupaten Kepulauan Selayar, (2) kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait, (3) landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, dan (4) arah pengaturan dan ruang lingkup peraturan daerah.

Demikian, semoga Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan dalam menyusun draft Rancangan Peraturan Daerah Kabuapten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. Bank Sulselbar.

Makassar, Agustus 2025
Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **ii**

DAFTAR ISI ..... **iii**

BAB I PENDAHULUAN **1**

A. Latar Belakang 1

B. Identifikasi Masalah 3

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik 3

D. Metode Penelitian 5

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS **8**

A. Kajian Teoritis 8
   1. Konsep Otonomi Daerah 8
   2. Desentralisasi Fiskal 15
   3. Badan Usaha Milik Daerah 23
   4. Penyertaan Modal 29

B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait Dengan Penyusunan Norma 34

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan 42

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Terhadap Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Beban Keuangan Daerah 50

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT **53**

A. Kondisi Hukum Yang Ada dan Statusnya 54

B. Keterkaitan Peraturan Daerah Baru dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lain 56

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS . **68**

A. Landasan Filosofis 68

B. Landasan Sosiologis 69

C. Landasan Yuridis 71

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH **74**

A. Arah dan Jangkauan Pengaturan 74
B. Ruang Lingkup Materi Muatan 75

BAB V PENUTUP..... 77
A. Kesimpulan 77
B. Ruang Lingkup Materi Muatan 78

DAFTAR PUSTAKA..... 79

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856). Undang-undang tersebut memberikan landasan yang cukup luas bagi daerah dalam mengelola rumah tangganya sendiri.

Karena itu Daerah dituntut untuk bekerja optimal dalam menangkap potensi Daerah dan mengembangkannya melalui kreativitas, inovasi dan pengembangan perekonomian Daerah. Salah satu instrument pengembangan perekonomian Daerah yaitu berkembangnya aktivitas Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan berbagai usaha dan kegiatan ekonomi yang dapat mendinamisir perekonomian Daerah. BUMD yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah merupakan institusi bisnis yang penting dan bisa menjalankan peran-peran ekonomi melalui berbagai bidang usaha yang dikembangnya.

BUMD memiliki tantangan sendiri, karena disamping dituntut untuk bekerja memperoleh profit melalui aktivitas bisnis yang berorientasi pasar (*profit oriented*), BUMD juga dituntut mengambil peran-peran layanan terhadap barang-barang publik (*public goods*)[1] yang orientasinya pelayanan publik, penyeimbang

[1] Konsep barang publik (public goods) yaitu barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Lebih jauh periksa Mohammad Khusaini, Ekonomi Publik, (Malang: UB Press, 2019), hlm. 22.

kekuatan pasar dan mengembangkan usaha kecil dan menengah. Karena itu, BUMD dituntut bekerja efektif dan efisiensi biaya agar memperoleh profit yang dapat disumbangkan kepada Pendapatan Asli Daerah.

Agar bisa efektif dan efisien, BUMD harus memperkuat struktur modalnya. Salah satu sumber Modal bagi BUMD yaitu Penyertaan Modal Daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanjar Daerah (APBD). Khusus dalam kaitan dengan permodalan, Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan peluang yang lebar mengenai sumber modal Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Menurut ketentuan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang badan Usaha Milik Daerah, sumber Modal BUMD terdiri atas penyertaan modal pemerintah Daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya berupa kapitalisasi dan keuntungan revaluasi aset.[2]

Peraturan pelaksaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut mengamatkan bahwa penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Hal tersebut diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa Dalam Pasal 78 ayat 2 menyatakan: “Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.”

Oleh karena atribusi tersebut, maka tindakan Pemerintah Daerah dalam kegiatan penyertaan modal daerah kepada pihak lain perlu diatur dalam Peraturan Daerah. Atas pertimbangan tersebut,

[2] Periksa Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

maka naskah akademik ini disusun sebagai bagian dari prosedur dan memenuhi aspek formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 56 ayat (2) jo pasal 63 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka identifikasi permasalahan yang berkaitan dengan isu hukum dalam kajian ini, yaitu:

1. Apa argumentasi pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar melakukan penyertaan modal pada PT. Bank Sulselbar?
2. Bagaimana pengaturan penyertaan modal pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Selayar kepada PT. Bank Sulselbar yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik ini bertujuan untuk memberikan kajian dan kerangka filosofis, yuridis dan sosiologis tentang perlunya Peraturan Daerah yang mengatur Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar. Deskripsi yang tertulis diharapkan dapat menjadi panduan bagi Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar untuk dijadikan bahan kajian dalam merumuskan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.

Tujuan dibuatnya Naskah Akademik ini adalah:

1. Memberikan landasan hukum dan kerangka pemikiran pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.

2. Mengkaji dan meneliti pokok-pokok materi apa saja yang ada dan harus ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.
3. Melihat keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga jelas kedudukan dan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar..
4. Memberikan bahan dan data untuk menjadi bahan pembanding antara peraturan perundang-undangan yang ada dalam merancang Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.

Kegunaan Naskah Akademik tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar, dapat diperoleh dari dua macam kegunaan, yakni secara teoretis dan praktis.

1. Kegunaan Teoretis
   a. Memberikan deskripsi tertulis sehingga dapat menjadi panduan bagi Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar untuk mengkaji Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.
   b. Diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmu pengetahuan terhadap masyarakat mengenai Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.
   c. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mewujudkan ketertiban terutama mengenai pembinaan dan pengawasan atas tindakan subjek/sasaran Peraturan

Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.

2. Kegunaan Praktis
   a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat berguna dan menjadi bahan masukan bagi pihak-pihak terkait dalam Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.
   b. Diharapkan dapat memberikan sistem yang baru tentang Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.

D. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

   Studi ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.[3] Dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka mencakup penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.[4] Dalam kaitan dengan studi ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statue approach) dengan memeriksa kondisi hukum eksisting, keterkaitan perudang-undangan dan hierarkinya, pertimbangan filosofis, sosilogis, yuridis dan jangkauan pengaturan serta lingkup materi yang akan diatur.

2. Bahan Hukum

   Jenis bahan hukum yang digunakan dalam studi ini, yaitu:

---

[3] Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris, (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 34.

[4] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Ringkas, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2022), hlm. 13-14.

a. Bahan hukum primer

   Bahan-bahan hukum primer, yaitu semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara, dan/atau badan-badan pemerintahan yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara. Bahan tersebut meliputi Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan lain dalam rumpun kekuasaan eksekutif, termasuk pemerintah daerah (Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota).[5]

b. Bahan hukum sekunder

   Bahan hukum sekunder yaitu seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku disuatu negeri. Namun, berbeda dengan bahan-bahan hukum yang primer, bahan hukum sekunder ini, secara formal ini tidak dapat dibilangkan sebagai hukum positif. Bahan-bahan ini antara lain buku-buku teks, laporan penelitian hukum, berbagai jurnal, putusan pengadilan, monograf, dan banyak ragam terbitan lain.[6]

c. Bahan hukum tertier

   Yaitu bahan-bahan yang termuat dalam kamus hukum, berbagai terbitan yang memuat indeks hukum, dan semacamnya.[7]

3. Pengumpulan Data

   Untuk memperoleh bahan hukum primer dan sekunder dilakukan melalui dokumentasi pustaka yang meliputi

[5] Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum: Konsep dan Metode, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 81.

[6] Ibid, hlm. 83.

[7] Ibid, hlm. 84.

identifikasi peraturan perudang-undangan yang relevan melalui jaringan informasi dan dokumentasi hukum (JDIH) kementerian hukum, membaca, mengkaji dan mempelajari bahan pustaka yang mempunyai kaitan erat dengan pokok permasalahan yang sedang dikaji.

4. Metode Analisis Data

   Teknik analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori yang berlaku dan kemudian menarik kesimpulan.

BAB II
KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Otonomi Daerah

Salah satu aspirasi penting yang dikumandangkan oleh banyak pihak sebelum dan pada saat terjadi reformasi tahun 1998 yaitu otonomi daerah. Tuntutan itu terutama berporos pada pembagian dan pemanfaatan sumberdaya yang adil, penentuan kepala Daerah, perimbangan keuangan Pusat dan Daerah hingga kewenangan Pemerintah Daerah. Merespon dinamika tersebut maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah mengubah paradigma pemerintahan yang sentralistik kepada desentralisasi. Dalam paradigma baru pemerintahan pascareformasi, Daerah Provinsi, dan Kabupaten/Kota diberikan kewenangan dalam pemerintahan dikecualikan menyangkut urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya yang berkenaan dengan kebijakan. Dengan demikian perubahan tersebut menjadi pintu masuk bagi pemberdayaan daerah dalam mengelola urusan rumah tangganya sendiri.[8]

Misi utama pelaksanaan otonomi daerah menurut Widjaja adalah meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, menciptakan efisiensi dan

[8] HRT Sri Soemantri, Otonomi Daerah, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 22.

efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan.[9]

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan tersebut berkorelasi pada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat. Menurut Reghi Perdana, perubahan materiil (substansi) yang terjadi adalah menyangkut hal-hal sebagai berikut:[10]

a. Perubahan klasifikasi urusan pemerintahan

UU 32 Tahun 2004	**UU 23 Tahun 2014**
1. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat) 2. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah a. Urusan Wajib b. Urusan Pilihan 3. Urusan Pemerintahan Sisa	1. Urusan Pemerintahan Absolut (Pemerintah Pusat) 2. Urusan Pemerintahan Konkuren (Pemerintahan Daerah) a. Urusan Wajib 1) Urusan terkait Pelayanan Dasar 2) Urusan yang tidak terkait Pelayanan Dasar b. Urusan Pilihan 3. Urusan Pemerintahan Umum (kewenangan Presiden)

[9] Yoyo Sudaryo, dkk, Keuangan Di Era Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2017), hlm. 89.

[10] Reghi Perdana, Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, (Artikel, 2016), hlm. 1-2.

b. Pengaturan kriteria pembagian urusan pemerintahan kongkuren

UU 32 Tahun 2004	UU 23 Tahun 2014
Kriteria : a. eksternalitas b. akuntabilitas, dan c. efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan	Prinsip : a. akuntabilitas b. efisiensi c. eksternalitas d. kepentingan strategis nasional Kriteria: a. Pemerintah Pusat 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; 2) Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau 5) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional. 6) Pemerintahan Daerah Propinsi 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;

	2) Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota; 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. 7) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; 2) Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota; 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Ketika suatu urusan pemerintahan diserahkan menjadi urusan otonomi daerah, berarti bahwa daerah bertanggung jawab sepenuhnya atas penyelenggaraan urusan tersebut baik menyangkut perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, evaluasi dan pertanggungjawaban. Sebagaimana dinyatakan di atas, otonomi daerah yang seluas-luasnya diberikan kepada daerah

Kabupaten/Kota, dengan pertimbangan bahwa Kabupaten/Kota lebih dekat dengan wilayah dan masyarakatnya, sehingga lebih mengetahui situasi dan kondisi daerah masing-masing serta potensi yang mungkin untuk dikembangkan.[11]

Konteks sistem rumah tangga daerah yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah sistem otonomi yang luas. Berbeda dengan sistem otonomi yang dianut oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Diuraikan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu:

1. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari penyelenggaraan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.
2. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.
3. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

[11] Martien Herna Susanti, Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama, 2017), hlm. 21.

Dalam hal membentuk kebijakan daerah, para pembuat kebijakan daerah harus memahami bahwa pemerintah daerah hanya memiliki 1 (satu) kewenangan yaitu urusan pemerintahan konkuren yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Ada pun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 meliputi Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, penataan ruang, perumahan rakyat, kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial. Sedangkan yang terkait dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan. Disamping itu Pemerintah Daerah juga memiliki Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.[12]

Karena itu dalam konteks hubungan antar kewenangan daerah dan pembentukan kebijakan daerah akan terkait dengan pelimpahan kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014, kebijakan daerah disebut antara lain yaitu Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun

[12] Jorawati Simarmata, Perspektif Kebijakan Daerah Dalam Konteks UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait, Jurnal Legislasi Indonesia, vol 12, No. 2, 2015.

2014 tentang Produk Hukum Daerah disebut bahwa produk hukum daerah itu dibagi berdasarkan sifatnya yaitu yang bersifat pengaturan dan bersifat penetapan.

Dalam kerangka pembentukan perundang-undangan, kewenangan adalah hal yang sangat penting, mengingat bahwa apakah lembaga atau badan yang membentuk perundang-undangan memiliki kewenangan atau tidak. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan/atau mandat.[13]

Menurut H.D. van Wijk,[14] atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Badan dan/atau pejabat Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui Atribusi apabila:

a. Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang-Undang;
b. Merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Sedangkan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

---

[13] Ibid

[14] Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 102.

Bahwa berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Daerah memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah baik yang sifatnya delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau sifatnya atribusi. Dalam konteks penyertaan modal daerah, Pemerintah Daerah diserahi kewenangan membentuk peraturan daerah yang mengatur tentang penyertaan modal daerah.

2. Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi fiskal merupakan bagian dari politik hukum bidang pengelolaan keuangan negara yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Atas dasar penyerahan kewenangan tersebut, kepala daerah diberikan hak dan kewajiban untuk mengelola keuangan daerah berdasarkan tata kelola keuangan yang baik dan tertib (*good financial government*). Tata kelola keuangan daerah yang baik dan tertib mengharuskan pemerintah daerah mengedepankan empat aspek penting yakni: (1) adanya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan; (2) adanya transparansi atau keterbukaan dalam pengelolaan; (3) adanya akuntabilitas atau pertanggungjawaban dalam pengelolaannya; dan (4) adanya keadilan anggaran dalam pengelolaan.[15]

Secara teoritis, desentralisasi fiskal adalah sebuah kebijakan pemerintah yang menyerahkan sebagian kewenangan ke daerah untuk mengelola potensi kekayaan daerah yang harus dimanfaatkan bagi pembangunan daerah. Menurut Hendra Karianga,[16] desentralisasi fiskal memberikan kewenangan

[15] Hendra Karianga, Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, (Bandung: Alumni, 2011), hlm. 46.

[16] Hendra Karianga, Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2013), hlm. 127.

kepada daerah untuk pengaturan anggaran sehingga kebutuhan daerah menjadi tanggung jawab dari daerah dengan memanfaatkan sumber-sumber penerimaan yang telah diatur dalam seluruh peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dan daerah. Peran pemerintah pusat dilakukan dengan mekanisme dana perimbangan, yaitu pembagian penerimaan antar-tingkatan pemerintahan guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dalam kerangka desentralisasi.

Secara teoritik desentralisasi fiskal dapat dikatakan bahwa dengan desentralisasi, maka pemerintah daerah akan lebih dekat kepada masyarakat (*their constituent*), sehingga pemerintah daerah diharapkan dapat memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat lokal (*local needs and local preferences*). Oleh karena itu, dengan desentralisasi fiscal diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik (*public service*) kepada masyarakat lokal. Sedangkan makna dalam pengertian desentralisasi fiskal terdiri dalam bentuk pemberian ontonomi di bidang keuangan (sebagian sumber penerimaan) kepada daerah-daerah merupakan suatu proses untuk mengintensifikasikan peranan dan sekaligus pemberdayaan daerah dalam pembangunan. Putusan-putusan atas alokasi barang publik semakin efisien karena pemerintah daerah mempunyai informasi yang baik tentang masyarakatnya.[17]

Ada dua manfaat desentralisasi fiskal yaitu efisiensi ekonomi dan peluang untuk meningkatkan penerimaan pajak dari pajak daerah. Efisiensi ekonomi yaitu anggaran daerah untuk pelayanan publik dapat lebih mudah disesuaikan dengan preferensi masyarakat setempat dengan tingkat akuntabilitas dan kemauan membayar yang tinggi. Sedangkan peluang untuk

[17] Rosmery Elsye, Desentralisasi Fiskal, (Bandung: Alqaprint, 2013), hlm. 23.

meningkatkan penerimaan pajak daerah yaitu pemerintah daerah dapat memungut pajak berdasarkan konsumsi dan asset yang tidak dapat dipungut oleh pemerintah pusat.[18]

Meski demikian, desentralisasi fiskal bukan berarti tanpa cela. Menurut Andreas Putranto Sitepu, dkk kelemahan desentralisasi fiskal antara lain yaitu lemahnya kontrol pemerintah pusat terhadap perekonomian makro, kesulitan menerapkan kebijakan stabilitas ekonomi, sulitnya menerapkan kebijakan pembangunan ekonomi yang berkeadilan, dan biaya yang harus ditanggung pemerintah daerah lebih dibandingkan keuntungan yang diperoleh.[19]

Di Indonesia, pengelolaan keuangan daerah mengalami dinamika, terutama setelah reformasi tahun 1998. Namun demikian, pada dasarnya semua produk hukum yang ada adalah hasil turunan dari konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu dalam ketentuan Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), yaitu:

(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undangundang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang undang.

[18] Andres Putranta Sitepu, dkk, Keuangan Daerah, (Pasaman: CV. Azka Pustaka, 2023), hlm. 33.

[19] Ibid, hlm. 34.

Peraturan Perundang-Undangan yang relatif lengkap mengatur pelaksanaan desentralisasi fiskal yaitu kelahiran paket undang-undang keuangan negara yang berisi tiga peraturan di bidang keuangan negara. *Pertama*, adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menetapkan bahwa asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas, berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. *Ketiga*, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang menyangkut pula keuangan daerah.[20]

Kelahiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didefinisikan bahwa otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

[20] Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah Di Indonesia, Law Reform, Vol. 15, No. 1, 2019, hlm. 155.

masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara khusus (*lex specialis*) belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai desentralisasi fiskal dalam otonomi daerah.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengelola keuangan daerah secara mandiri. Dana perimbangan merupakan inti dalam desentralisasi fiskal. Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan antar-Pemerintah Daerah.

Menurut Pasal 287 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dana Perimbangan terdiri atas 1) Dana Bagi Hasil (DBH), 2) Dana Alokasi Umum (DAU), dan 3) Dana Alokasi Khusus (DAK). Tahun 2016 kemudian diubah dengan lahirnya Permenkeu No. 187/Pmk.07/2016 menjadi dana transfer umum (Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum), serta Dana Transfer Khusus (Dana Alokasi Khusus Fisik dan non fisik).[21]

Untuk mendukung dan mempercepat pencapaian tujuan nasional, maka kebijakan makro ekonomi harus dilakukan melalui harmonisasi arah kebijakan fiskal, moneter, sektor riil maupun neraca pembayaran. Untuk mewujudkan kebijakan makro yang sehat perlu didukung oleh kebijakan keuangan daerah yang sejalan dengan kebijakan fiskal nasional. Selain dana transfer ke daerah, pemerintah pusat juga mengalokasikan sebagian besar belanja untuk mendanai urusan pusat di daerah dan pelayanan kepada masyarakat,

[21] Periksa kembali UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

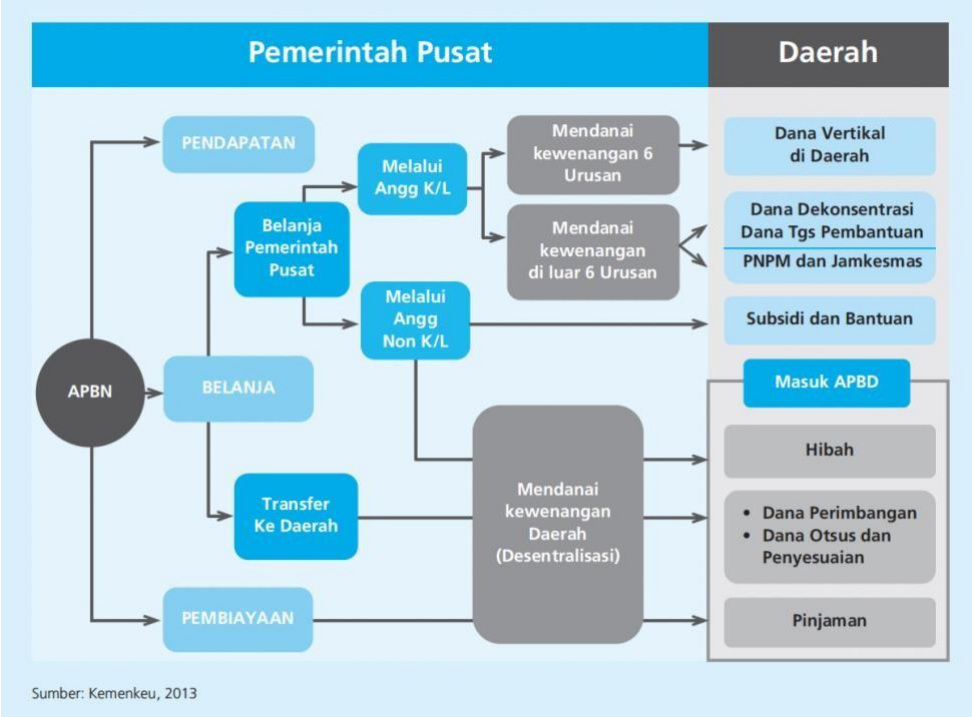
antara lain melalui subsidi, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, bantuan masyarakat melalui PNPM dan Jamkesmas, hibah, dll. Apabila dihitung secara keseluruhan, maka dana yang mengalir ke daerah telah mencapai kisaran 60% dari belanja negara.[22]

Desentralisasi fiskal di Indonesia adalah khusus untuk desentralisasi expenditure, yaitu desentralisasi fiskal yang digunakan untuk belanja daerah dan besarnya ditentukan oleh diskresi masing-masing Pemerintah Daerah. Desentralisasi fiskal di Indonesia menitikberatkan pada desentralisasi di sisi pengeluaran, sehingga pemberian kewenangan pungutan perpajakan daerah dan retribusi daerah relatif terbatas, namun kepada daerah diberikan kewenangan yang luas untuk melakukan pengeluaran sesuai prioritas dan kebutuhan daerah. Sebagian besar dana transfer ke daerah bersifat *block grant* (dapat digunakan secara bebas oleh daerah dan dipertanggungjawabkan sepenuhnya di level daerah, yaitu kepada DPRD).[23]

Gambar 1. Alur Belanja APBN ke Daerah

[22] Nurhemi dan Guruh Suryani, Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Vol. 18, No. 2, Oktober 2015.

[23] Ibid, hlm. 189.



Untuk mendukung pencapaian prioritas nasional, kepada daerah juga diberikan transfer yang bersifat *specific grant* (diarahkan penggunaannya oleh Pemerintah Pusat), antara lain melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) sehingga dapat menjaga keterkaitan antara program di Pusat dan daerah. Untuk menjaga governance penggunaan dana publik, maka pengelolaan APBD harus mengacu kepada pola pengelolaan keuangan Negara yang diatur dalam paket UU Keuangan Negara.[24]

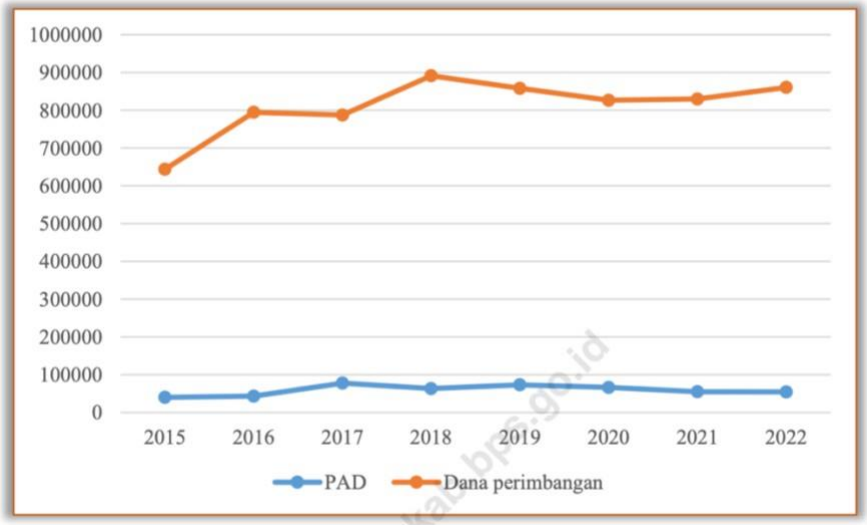
Kebijakan transfer ke daerah dimaksudkan antara lain untuk:

1. Meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah dan antar daerah.

[24] Ibid

2. Menyelaraskan kebutuhan pendanaan di daerah sesuai dengan pembagian urusan pemerintahan.
3. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah.
4. Meningkatkan kemampuan daerah dalam mendorong perekonomian daerah.
5. Mendukung kesinambungan fiskal nasional.
6. Meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional.
7. Meningkatkan sinkronisasi antara rencana pembangunan nasional dengan rencana pembangunan daerah.

Gambar 2. Perkembangan PAD dan Dana Perimbangan Kabupaten Kepulauan Selayar Tahun 2015-2022 (Juta Rupiah)



Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah khususnya bab tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), mengatur tentang struktur APBD yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah. Komponen pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, pendapatan transfer, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Belanja daerah adalah alokasi Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan

daerah. Sedangkan pembiayaan daerah meliputi penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.

Penyertaan Modal Daerah termasuk dalam kategori pengeluaran pembiayaan seperti termaktub dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b, yaitu:

> "Pengeluaran Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat digunakan untuk Pembiayaan:
> a. pembayaran cicilan pokok Utang yang jatuh tempo;
> b. penyertaan modal daerah;
> c. pembentukan Dana Cadangan;
> d. Pemberian Pinjaman Daerah; dan/atau
> e. pengeluaran Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perurndang-undangan."

dalam kerangka pengeluaran pembiayaan, yaitu penyertaan modal daerah pada BUMD dan/atau BUMN dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenanaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.

3. Badan Usaha Milik Daerah

Dalam kerangka lembaga atau badan usaha, di Indonesia dikenal setidaknya tiga lembaga ekonomi yang tumbuh dan menjadi pelaku ekonomi yaitu Koperasi, Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/ BUMD), dan Swasta. Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, frasa koperasi diartikan sebagai badan usaha yang beranggotakan orang-orang atau badan hukum Koperasi yang melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah suatu badan usaha yang kepemilikan modalnya sebagian besar bersumber dari kas Negara atau Pemerintah dan di kelola sedemikian rupa untuk kemakmuran rakyat. Di Indonesia, definisi Badan Usaha

Milik Negara (BUMN) menurut Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, yaitu:

> "Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan".

Sedangkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.

Badan usaha milik swasta merupakan cabang-cabang produksi yang tidak dapat dikelola oleh negara sebagaimana dinyatakan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan utama badan usaha swasta adalah memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Dimiliki oleh perseorangan atau persekutuan badan-badan usaha;
2. Pemilik dapat bertindak sebagai pengelola, dapat juga hanya sebagai pemilik, sedangkan pengelolaannya diserahkan kepada tenaga professional;
3. Keuntungan dan kerugian menjadi tanggungan pemilik dan atau pemimpin; dan
4. Keberhasilan atau kegagalan badan usaha sangat tergantung pada kecakapan pemilik atau pemimpin.

BUMD bukanlah kewajiban bagi pemerintah daerah. Tetapi BUMD merupakan salah satu instrument dalam menggerakkan perekonomian daerah melalui peran-peran strategis yang dimilikinya. Artinya Daerah dapat mendirikan

BUMD yang kemudian ditetapkan oleh Peraturan Daerah. Jika pun Daerah tidak mendirikan BUMD juga tidak akan jadi permasalahan. Tetapi jika Daerah membentuk BUMD, maka acuannya pada PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

BUMD adalah badan usaha milik daerah yang didirikan dengan tujuan lebih banyak untuk mencari keuntungan. Untuk pendirian BUMD dianggarkan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). BUMD dimanfaatkan untuk menggali dan mengusahakan potensi yang terdapat di daerah, sehingga banyak badan usaha yang didirikan sebagai usaha mengoptimalkan potensi-potensi dan menerobos hambatan pembangunan di daerah.[25]

Lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah merubah bentuk BUMD yang selama ini eksis. Dengan terbitnya peraturan tersebut, maka di Indonesia saat ini bentuk BUMD hanya dikenal dua yaitu perusahaan perseroan Daerah (Perseroda) dan perusahaan umum Daerah (Perumda).

Menurut ketentuan Pasal 5 definisi kedua bentuk BUMD itu adalah:

> "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".

[25] Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, Pengantar Hukum Perusahaan, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2016), hlm. 183.

Dari pengertian diatas, maka bagi BUMD yang berbentuk Perumda, seluruh kepemilikan sahamnya adalah murni milik Daerah. Sedangkan BUMD dengan bentuk Perseroda, pihak ketiga dapat menyertakan modal dalam badan usaha tersebut. Berdasarkan pengertian diatas, maka karakteristik BUMD dapat meliputi, yaitu:

a. Badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
b. Badan usaha dimiliki oleh:
    1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
    2) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
    3) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
    4) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
c. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
d. bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
e. dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

BUMD didirikan dengan tujuan, yaitu:[26]

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 pemsahaan yang baik; dan
c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

[26] Periksa ketentuan Pasal 7 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

BUMD yang didirikan oleh Daerah didasarkan pada aspek kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah mencakup hal-hal yang sifatnya pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat yang terkait dengan kerangka makro dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Sedangkan aspek kelayakan yaitu mempertimbangkan aspek bisnis seperti kelayakan ekonomi, kalayakan pemasaran, kelayakan keuangan dan aspek legal seperti peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi dan sumberdaya manusia.[27]

BUMD mendapatkan suntikan modal hampir setiap tahun, dan jika diperhatikan dana yang dialokasikan tidaklah sedikit, sehingga tidak heran jika ada yang mempertanyakan apa fungsi BUMD yang didirikan dan menggunakan dana yang besar, jika dibandingkan dengan manfaat yang diterima oleh daerah dan masyarakat.[28]

Modal perusahaan daerah terdiri dari seluruh atau sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Modal perusahaan daerah yang untuk seluruhnya terdiri atas kekayaan suatu daerah dipisahkan tidak terdiri atas saham. Sebaliknya modal perusahaan daerah yang sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, modal itu terdiri atas saham. Saham perusahaan daerah terdiri atas saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh daerah, sedangkan saham biasa dapat dimiliki oleh daerah, warga negara Indonesia dan/atau badan hukum yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia dan pesertanya terdiri dari warga Indonesia. Besarnya jumlah nominal saham prioritas dan

[27] Ibid
[28] Ibid

saham biasa ditetapkan dalam peraturan pendirian perusahaan daerah.

Tata kelola BUMD merupakan isu yang sangat penting terutama berkaitan dengan kinerja *corporate*. Sementara kalau bicara *corporate* maka referensinya pada seberapa baik sumberdaya manusia yang ada di BUMD. Kita mengenal istilah dalam sumberdaya manusia yaitu *the right man on the right place*, yaitu bagaimana menempatkan seseorang sesuai dengan kemampuan atau keahliannya. Karena itu, maka dalam kerangka menjaga tata kelola perusahaan yang baik, dalam sebuah lembaga idealnya terdapat organ-organ dalam BUMD yang memiliki fungsinya masing-masing, yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), eksekutif atau direksi dan pengawas atau komisaris.

RUPS adalah wadah tertinggi dalam pengambilan keputusan BUMD. RUPS mempunyai kewenangan yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris, dalam batas yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-Undang dan/atau Anggaran Dasar perusahaan. RUPS terdiri atas RUPS tahunan dan RUPS lainnya. RUPS tahunan wajib diadakan dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun buku terakhir. RUPS lainnya dapat diadakan setiap waktu berdasarkan kebutuhan untuk kepentingan Perseroan.[29]

Direksi adalah organ BUMD yang menjalankan operasional Perseroan untuk kepentingan Perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan. Sedangkan Dewan Komisaris adalah organ yang menjalankan pengawasan atas kebijakan pengurus atau Direksi, jalannya pengurusan pada

[29] Periksa Ketentuan Pasal 75 dan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi.

4. Penyertaan Modal

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki otoritas dalam melakukan pengaturan dan membenahi sendiri urusan daerahnya sesuai dengan asas otonomi ataupun tugas pembantuan, serta diberikan otonomi sebesar-besarnya selama tidak memiliki pertentangan dengan tatanan hukum secara nasional dan juga kepentingan umum. Dalam hal ini, pemberian otonomi yang sebesar-besarnya bertujuan untuk mempercepat tercapainya kepentingan umum dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat.[30]

a. Penyertaan Modal Daerah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), penyertaan merupakan cara, proses, ataupun kegiatan menyertakan, dalam istilah perbankan penyertaan diartikan sebagai kegiatan penanaman dana melalui saham pada perusahaan lain dengan tujuan melakukan investasi, sedangkan modal merupakan proses melakukan penyertaan uang dengan bentuk saham pada suatu perusahaan yang akan digunakan guna menciptakan sesuatu agar dapat meningkatkan kekayaan.[31]

[30] Muthi'ah Mumtaz Samosir, Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada PT. Bank Sumut dalam Rangka Program Kredit Mikro Sumut Bermartabat, Thesis, 2022, Politeknik Keuangan Negara STAN, hlm. 16.

[31] R. Adithya (2018), Penerapan Sistem Informasi Akuntansi Atas Penyertaan Modal Pemerintah Yang Bersumber Dari Penghapusan Piutang Negara Menjadi Hibah Penyertaan Modal Serta Pengalihan Aset Tetap Milik Pemerintah Kepada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Raya Kabupaten Kubu Raya.

Secara umum penyertaan modal di definisikan sebagai suatu usah untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan setoran modal ke perusahaan tersebut. Sedangkan penyertaan modal daerah adalah setiap usaha dalam penyertaan modal daerah pada suatu usaha bersama antar daerah, dan/atau dengan badan usaha swasta/badan lain dengan suatu maksud, tujuan dan imbalan tertentu. Dalam APBD, penyertaan modal pemerintah daerah kedalam perusahaan Daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha Pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, BUMD memiliki modal yang bersumber dari penyertaan modal daerah, hibah, pinjaman, serta modal yang lain. Penyertaan modal daerah dapat bersumber dari APBD dan/atau konversi dari pinjaman yang dapat bersumber dari Daerah, BUMD lainnya, dan/atau sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyertaan modal daerah dilaksanakan agar dapat mendirikan BUMD, menambah permodalan pada BUMD baik berupa uang ataupun BMD, serta membeli saham pada perusahaan perseroan di daerah lainnya. Untuk BMD yang disertakan, akan diberikan nilai sesuai dengan nilai-nilai ketika BMD akan dijadikan sebagai penyertaan modal. Bentuk hukum BUMD dapat berupa perseroan daerah maupun perusahaan umum daerah. Penyertaan modal daerah dalam rangka mendirikan BUMD bertujuan agar dapat memenuhi permodalan awal dan juga permodalan yang ingin disetor. Sedangkan penyertaan modal daerah dalam rangka melakukan penambahan modal pada BUMD

dilakukan agar dapat melakukan perluasan usaha, memperkuat struktur permodalan, serta melaksanakan penugasan yang diberikan pemerintah daerah.[32]

Tujuan penyertaan modal daerah yaitu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pertumbuhan perkembangan perekonomian, dan peningkatan pendapatan daerah. Penyertaan modal bisa dilakukan pemerintah daerah pada BUMN dan/atau BUMD, koperasi dan/atau badan usaha swasta dalam rangka mendapatkan manfaat social, ekonomi, dan/atau manfaat lain.

b. Syarat-Syarat Penyertaan Modal

Pasal 24 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/ hibah dari perusahaan negara/ daerah. Bahwa proses penyertaan modal tersebut, maka proses penyertaan modalnya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah tentang APBD.

Menurut ketentuan Pasal 305 Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bagaimana syarat penyertaan modal. Jadi dalam hal APBD diperkirakan surplus, APBD dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Pengeluaran pembiayaan tersebut dapat digunakan untuk pembiayaan:

1. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo
2. Penyertaan modal daerah
3. Pembentukan dana cadangan

[32] Ibid

4. Pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa dalam hal penyertaan modal Daerah, harus dianggarkan dalam APBD dengan mempertimbangkan kondisi antara lain kemampuan keuangan daerah pada tahun anggaran berkenaan dan melihat hasil evaluasi terhadap kinerja BUMD. Berdasarkan pertimbangan dan telaah terhadap kondisi tersebut, maka pemerintah daerah memutuskan apakah akan menyertakan modal atau tidak. Jika kondisi keuangan daerah surplus sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, Daerah tentu punya keleluasaan fiskal untuk melakukan pembiayaan termasuk penyertaan modal daerah. Tetapi jika kondisi keuangan daerah tidak memungkinkan, Daerah dapat menganggarkan kembali pada tahun anggaran berikutnya.

c. Jenis Penyertaan Modal

Bentuk penyertaan modal daerah terdiri dari penyertaan modal berupa investasi langsung dan/atau penyertaan modal berupa investasi surat berharga. Dalam kerangka yang lain, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (selanjutnya disebut PP No. 1 Tahun 2008) investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Bentuknya ada dua yaitu investasi surat berharga dan /atau investasi langsung.

Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 membagi penyertaan modal dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk uang dan barang milik daerah. Penyertaan modal daerah yang bentuknya berupa uang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan terlebih dahulu menetapkannya dalam Peraturan Daerah tentang APBD dan penyertaan modal daerah. Sedangkan penyertaan modal daerah yang bentuknya barang milik daerah terlebih dahulu di konversi dengan nilai rill pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah. Nilai rill diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[33]

Bentuk penyertaan modal daerah dapat dikelompokkan kedalam tiga sasaran yaitu pada pendirian BUMD, penambahan modal BUMD dan pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain. Selanjutnya dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Penyertaan Modal Daerah pada BUMD

Bentuk Penyertaan Modal Daerah	
Pendirian BUMD	**Penambahan Modal BUMD**
Memenuhi modal dasar dan modal disetor	Pengembangan Usaha
Merefer ke Undang-undang perseroan terbatas	Penguatan struktur permodalan
	Penugasan pemerintah daerah

Sumber: PP No. 54 Tahun 2017

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa penyertaan

[33] Periksa PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

modal daerah dapat dilakukan pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara yang ditetapkan dalam peraturan daerah mengenai penyertaan modal pemerintah daerah.

B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Konsep tentang perundang-undangan dapat kita telusuri misalnya dari S.J. Fockema Andreae yang dikutip oleh Maria Farida Indrati Seoprapto bahwa perundang-undangan ialah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.[34]

Sedangkan menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S., dkk[35] yang menggambarkan secara umum tentang pengertian peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

4. Peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
5. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan;
6. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau

[34] Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998), hlm. 3.

[35] Maria Farida Indrati S., dkk, Ilmu Perundang-Undangan, (Pamulang: Penerbit Universitas Terbuka, 2017), hlm. 1.6.

tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Sementara pengertian peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, yaitu 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.

Menurut Zaenal Arifin Muhtar, ide utama dalam negara hukum yang lebih substantif ialah dicita-citakannya suatu sistem dan metode pembentukan hukum yang benar-benar mengutamakan rasa keadilan dan kesejahteraan rakyat. Jangan sampai di dalam suatu negara terdapat suatu hukum namun keberadaan hukum tersebut tidak bermanfaat untuk rakyat. Atau lebih jauh, hukum yang ada tidak diterima oleh rakyat karena tidak sesuai dengan aspirasi mereka.[36]

Dalam kepustakaan ilmu perundang-udangan, pada umumnya landasan pembentukan peraturan perundang-undangan itu dapat dibedakan ke dalam tiga, yaitu:[37]

1. Landasan filosofis
2. Landasan yuridis
3. Landasan sosiologis

Landasan filosofis mengisyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan itu bertitik tolak dari falsafah bangsa. Falsafah hidup bangsa Indonesia adalah Pancasila. Pancasila memuat sistem nilai kehidupan

[36] Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, (Yogyakarta: EA Books, 2022), hlm. 24.

[37] Widodo Ekatjahjana, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan Teknik penyusunannya, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 19-20.

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam Pancasila terkandung nilai-nilai filosofis, seperti nilai-nilai ketuhanan (religius), nilai-nilai humanisme, nilai-nilai sosionasionalisme, nilai-nilai demokrasi dan permusyawaratan perwakilan, serta nilai-nilai keadilan sosial. Dari sistem nilai ini kemudian berkembang asas-asas hukum yang melandasi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan berikut materi muatannya. Dengan demikian, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh lepas dari sistem nilai ini.

Landasan yuridis mengisyaratkan agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan itu memiliki dasar keabsahan, baik yang bersifat formal maupun yang bersifat material. Dasar keabsahan yang bersifat formal terkait dengan prosedur atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sedangkan dasar keabsahan yang bersifat material yaitu terkait denga nisi (substansi) atau materi muatan dalam suatu perundang-undangan.

Landasan sosiologis mengisyaratkan bahwa suatu peraturan yang dibentuk tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Landasan sosiologis sesungguhnya terkait dengan fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Karena itu pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan, tuntutan maupun masalah yang memerlukan penyelesaian. Peraturan yang dibentuk dengan mendasarkan pada kondisi dan permasalahan yang hidup di masyarakat memungkinkan peraturan perundang-undangan

yang dibentuk dapat diterima oleh masyarakat dan memiliki daya laku yang efektif.[38]

Agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat diterima oleh masyarakat maka sejumlah ahli mengemukakan bahwa peraturan perundangan-undangan yang akan dibentuk harus memiliki dasar dan disandarkan pada asas, yaitu prinsip-prinsip dasar yang menjadi unsur pembentuknya. Menurut I.C. van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Suhariyono[39] bahwa ada 2 kategori asas pembentukan perundang-undangan yang baik, yakni asas formil dan asas materil. Asas formil berkaitan dengan proses pembentukan, sedangkan asas materil berkenaan dengan isi peraturan. Asas formil meliputi:

a. Asas tujuan jelas;
b. Asas lembaga/organ yang tepat;
c. Asas perlunya pengaturan (urgensi);
d. Asas dapat dilaksanakan; dan
e. Asas konsensus.

Ada pun asas-asas materil meliputi:

a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika;
b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali;
c. Asas persama (kesamaan hukum);
d. Asas kepastian hukum; dan
e. Asas penerapan hukum yang khusus.

Asas-asas diatas secara substansi sama dengan asas-asas yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

[38] Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, Penyusunan Perda Yang Partisipatif: Peran Desa Pakraman Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Bali: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2019), hlm. 49-50.

[39] Suhariyono AR, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Pedoman Praktis, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2022), hlm. 137.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ada pun asas peraturan perundang-undangan dikelompokkan menjadi dua yaitu asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas yang terkait dengan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Asas pembentukan perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 dan penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan perubahannya, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas sebagai berikut:

d. Kejalasan tujuan, setiap pembentukan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
e. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk perundang-undangan yang berwenang.
f. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
g. Dapat dilaksanakan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
h. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang

benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

i. Kejelasan rumusan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata, dan bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan interpretasi dalam pelaksanaannya.
j. Keterbukaan, proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan seluruh lapisan masyarakat perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahui dan memberikan masukan dalam proses pembentukan perundang-undangan agar perundang-undangan terbentuk menjadi populis dan efektif.

Sementara asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a sampai huruf j Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu:

a. Asas pengayoman, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptkan ketenteraman masyarakat;
b. Asas kemanusiaan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
c. Asas kebangsaan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

d. Asas kekeluargaan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
e. Asas kenusantaraan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
g. Asas keadilan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum; dan
j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan

keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat, serta kepentingan bangsa dan negara.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa selain yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan "asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan", atara lain:[40]

1. dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana dan asas praduga tak bersalah;
2. dalam Hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkonrak, dan iktikad baik.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

1. Sejarah PT. Bank Sulselbar

PT. Bank Sulselbar yang didirikan pada tahun 1961 pada awalnya bernama PT. Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan Tenggara sesuai dengan akta pendirian pada Notaris Raden Kadiman Nomor 67 Tanggal 13 Juli 1961 kemudian diubah menjadi Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan Tenggara. Penyatuan nama Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara karena pada waktu itu, Sulawesi Tenggara masih menjadi bagian dari Provinsi Sulawesi Selatan. Pada tahun 1964 pemekaran Daerah otonom baru dilakukan berdasarkan Perpu No. 2 tahun

[40] Ida Zuraida, Teknik Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, (Jakarta: Penerbit Sinr Grafika, 2012), hlm. 13.

1964 Juncto UU No.13 Tahun 1964 yang menjadikan Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai satu wilayah otonom tersendiri yang kemudian berimplikasi pada perubahan nama Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan.

Terbitnya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1993 mengubah bentuk badan hukum menjadi Perusahaan Daerah (PD) dan menetapkan modal dasar menjadi Rp. 25.000.000.000,- (dua puluh lima milyar rupiah). Kemudian pada tahun 2003, Bank BPD Sulsel kembali berubah badan hukum seiring dengan terbitnya Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2003 tentang Perubahan Status Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan menjadi Perseroan dengan modal dasar Rp. 650.000.000.000,- (enam ratus lima puluh milyar rupiah) yang kemudian memperoleh pengesahan badan hukum dari Kementerian Hukum dan HAM RI berdasarkan surat keputusan No. C-31451.HT.01.01 tanggal 29 Desember 2004 tentang Pengesahan Akta Pendirian Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan atau disingkat menjadi Bank Sulsel.

Pada tanggal 10 Februari 2011, telah dilakukan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPS LB) yang dilakukan secara *circular resolution* dan Keputusan RPUS LB dan keputusan RUPS LB tersebut telah disetujui secara bulat oleh para pemegang salam. Keputusan RUPS LB tersebut telah dibuatkan akta dihadapan Notaris Rakhmawati Laica Marzuki, SH dengan Akta Penyertaan Tentang Keputusan Para Pemegang Saham sebagai Pengganti Rapat Umum Pemegang Saham Perseroan Terbatas PT. Bank Sulsel, Nomor 16 Tanggal 10 Februari 2011 yang kemudian mengubah nama Perseroan menjadi PT. Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan dan

Sulawesi Barat yang selanjutnya disingkat menjadi PT. Bank Sulselbar.

2. Visi, Misi dan Nilai PT. Bank Sulselbar

Adapun visi dan misi PT. Bank Sulselbar adalah sebagai berikut:

Visi

"*Menjadi Bank Kebangsaan dan Pilihan Utama Membangun Kawasan Timur Indonesia*".

Misi

Dalam mewujudkan visinya, Bank Sulselbar menyusun kedalam misi sebagai berikut:

1. Memberikan Pelayanan Prima yang Berkualitas dan Terpercaya;
2. Mitra Strategis PEMDA dalam menggerakkan sektor rill; dan
3. Memberikan nilai tambah optimum bagi stakeholder.

Adapun nilai-nilai yang menjadi spirit Bank Sulselbar, yaitu:

1. Profesional

   Kami selalu meningkatkan kemampuan untuk menjadi ahli di bidangnya agar dapat memahami arah dan tujuan kerja, bertanggungjawab terhadap hasil yang dicapai dan menghasilkan kinerja yang cepat, tepat, dan akurat.

   Perilaku Utama

   - Memahami tugas dan bertanggungjawab secara utuh dan kaitannya dengan sasaran yang lebih besar.

- Bertindak cermat dengan melakukan check dan re-check pada setiap kesempatan.
- Bertanggungjawab terhadap tugas yang dibebankan.
- Memberikan hasil kerja dengan kualitas terbaik pada setiap kesempatan.
- Menggunakan waktu kerja dengan efektif dan efisien.
- Aktif mengembangkan diri dari waktu ke waktu sesuai bidang pekerjaan.

2. Inovasi

   Kami mengembangkan ide baru untuk menghasilkan sistem, teknologi, produk, dan layanan unggulan dan dapat memberikan nilai tambah kepada stakeholder dan siap untuk mengantisipasi perubahan.

   Perilaku Utama
   - Berpikir di luar kerangka kelaziman untuk menemukan solusi terbaik.
   - Mengidentifikasi dan memanfaatkan peluang untuk menghasilkan pengembangan sistem, teknologi, produk dan layanan unggulan.
   - Mengikuti perkembangan zaman dan kemajuan teknologi.
   - Terbuka terhadap ide-ide baru yang membangun.
   - Proaktif dalam mengantisipasi perubahan.
   - Belajar dari keberhasilan dan kegagalan untuk kemajuan perusahaan.

3. Kerjasama

   Kami meningkatkan sinergi antarindividu, unit kerja, dan intitusi dengan membagi fungsi dan peran yang sesuai serta tetap memperhatikan hubungan baik antarindividu

dengan prinsip kesetaraan untuk mencapai sasaran perusahaan.

Perilaku Utama

- Melakukan koordinasi anggota tim sesuai fungsi, peran, dan tanggungjawab masing-masing untuk menyelesaikan pekerjaan.
- Berkomunikasi dengan efektif terhadap anggota tim maupun unit-unit kerja terkait.
- Selalu siap membantu satu sama lain untuk mencapai kepentingan bersama.
- Saling menghargai perbedaan pendapat yang ada sebagai peluang untuk mendapatkan hasil terbaik sesuai tujuan.
- Menerima dan memberikan kritik dengan baik.
- Saling menghormati dan mengapresiasi.

4. Integritas

Kami berpegang teguh pada etika bisnis perusahaan, jujur, satunya kata dengan perbuatan dan mengutamakan kepentingan perusahaan di atas kepentingan pribadi.

Perilaku Utama

- Jujur.
- Satunya kata dan perbuatan.
- Berani menindak atau melaporkan segala bentuk penyimpangan.
- Menjadi rahasia perusahaan.
- Mengemukakan data dan informasi secara akurat dan benar.

- Mengutamakan kepentingan perusahaan di atas kepentingan pribadi dan unit kerja.

5. Layanan Prima

   Kami berpegang teguh pada etika bisnis perusahaan, jujur, satunya kata dengan perbuatan dan mengutamakan kepentingan perusahaan di atas kepentingan pribadi.

   Perilaku Utama

   - Memberikan layanan dengan sepenuh hati.
   - Menjiwai pekerjaan dengan berperilaku 5S (Senyum, Salam, Sapa, Sopan, Santun) setiap saat.
   - Memberikan nilai tambah kepada nasabah.
   - Memberikan solusi layanan yang cepat dan akurat.
   - Menjalankan standar layanan dengan konsisten.
   - Memahami kebutuhan dan keinginan nasabah.

3. Kinerja PT. Bank Sulselbar

   PT. Bank Sulselbar pada tahun 2023 dinobatkan sebagai "Most Digital Initiatives of Regional Bank" pada *event* Bisnis Indonesia Financial Award (BIFA) tahun 2023 yang diselenggarakan oleh Bisnis Indonesia di The Westin Hotel, Jakarta, (24/8/2023). Penghargaan tersebut diberikan kepada individu dan perusahaan finansial yang berhasil mencatatkan kinerja cemerlang dan efisiensi tinggi, serta konsisten berada dalam koridor *business corporate governance*.

   Disamping mengejar target sebagai bank devisa, Bank Sulselbar memang fokus pada transformasi digital dalam kerangka memperkuat *digital banking system*. Target

tersebut dikejar untuk semakin mempermudah nasabah dan memperluas jaringan. Lini program tersebut diakselerasi melalui mobile banking dan internet banking yang diluncurkan sejak 2018.

Bank Sulselbar juga telah mengadakan dan mengembangkan system dan infrastruktur teknologi informasi yang terukur dan terencana, antara lain: Cash Deposit Machine, Tele/Video Confrence, Data Warehouse, Aplikasi e-Office, Aplikasi HRIS, Aplikasi LOS, Aplikasi KM, Aplikasi Enterprise Risk Management System, Mobile Banking, Internet Banking, Internet Base Case Management, Executive Information System hingga menerapkan SLA proses kerja penting bidang IT khususnya yang berhubungan dengan pelayanan nasabah dan pemenuhan regulasi.[41]

Studi yang dilakukan Anwar, dkk[42] menunjukkan bahwa selama periode 2012-2021 kinerja keuangan BPD Sulselbar termasuk dalam kategori baik karena telah sesuai dengan ketentuan batas-batas rasio yang ditetapkan oleh regulator baik Bank Indonesia (BI) maupun Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dilihat dari faktor risk profile (profil risiko) menggunakan dua indikator yaitu NPL dan LDR selama periode 2012-2021 termasuk dalam kategori baik.

Adapun faktor *good corporate governance* menggunakan nilai komposit self-assessment GCG BPD Sulelbar termasuk dalam kategori baik. Begitupun dengan earnings (rentabilitas) menggunakan indikator ROA dan BOPO serta faktor capital (permodalan) menggunakan indikator CAR

[41] Diakses 5 Januari 2024, https://finansial.bisnis.com/read/20230824/90/1688075/bank-sulselbar-raih-penghargaan-bpd-dengan-inovasi-digital-terbanyak-di-bifa-2023.

[42] Anwar, dkk, Analisis Kinerja Keuangan Bank Sulselbar menggunakan Metode RGEC periode 2012-2021. Journal of Management, vol 5, No. 2 (2022).

selama periode 2012-2021 termasuk dalam kategori sangat baik. Meskipun selama periode 2012 hingga 2021 nilai rasio LDR BPD Sulselbar berada diatas batas rata-rata LDR yang seharusnya dimiliki perbankan tetapi nilai rasio LDR yang tinggi tersebut dapat tertutupi oleh tingkat risiko kredit yang rendah ditunjukkan dengan nilai NPL yang rendah serta jumlah modal yang tinggi ditunjukkan dengan nilai CAR yang tinggi pula.[43]

Pada kuartal III tahun 2023, PT. Bank Sulselbar mencatatkan laba bersih senilai Rp. 558,78 miliar mengalami peningkatan pada kuartal yang sama tahun 2022 yaitu Rp. 686,38 miliar dan Rp. 597,411 miliar pada tahun 2021.

Dari catatan laba yang dibukukan dalam beberapa tahun terakhir ini, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja keuangan Perseroan dan secara umum kinerjanya sangat baik. Dengan pertumbuhan laba dari tahun ke tahun yang trennya positif, maka dapat dipastikan bahwa berinvestasi di Perseroan tersebut dapat memberikan keuntungan dan kontribusi bagi pendapatan Daerah melalui penyertaan modal Daerah ke PT. Bank Sulselbar.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Terhadap Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Beban Keuangan Daerah

Suatu Peraturan Daerah memiliki fungsi antara lain, yaitu:

1. Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah. Sebagai kebijakan publik tertinggi di daerah, Perda menjadi acuan Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan

[43] Ibid

oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

2. Peraturan pelaksanaan dari peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi sehingga tidak boleh bertentatangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan harus sesuai dengan kewenangan pemerintah Daerah;
3. Menampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945; dan
4. Pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah.

Berdasarkan fungsi Peraturan Daerah seperti diurai diatas, jika dihubungkan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. Bank Sulselbar, mempunyai dampak khususnya bagi PT. Bank Sulselbar, Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar dan Masyarakat.

1. **Dampak bagi PT. Bank Sulselbar**
   a. Tersedianya modal dalam melakukan konsolidasi Perseroan.
   b. Perseroan dapat meningkatkan program-program layanan khususnya yang bersentuhan dengan masyarakat di Daerah.
   c. Memungkinkan Perseroan melakukan ekspansi usaha.

2. **Dampak bagi Pemerintah Daerah**
   a. Meningkatnya perekonomian Daerah;

b. Pemerintah Daerah dapat memperoleh Pendapatan dari deviden dan/atau laba dari BUMD;
c. Pemerintah dapat menjalankan program-program yang mengacu pada RPJMD dengan ruang fiscal yang tersedia dari APBD.

3. Dampak bagi Masyarakat

a. Membantu masyarakat dalam akses kepada pembiayaan dan/atau permodalan;
b. Tumbuhnya ekonomi Daerah melalui peningkatan kapasitas permodalan dan tumbuhnya usaha baru/kewirausahaan bagi masyarakat melalui skema-skema pembiayaan dan permodalan bagi usaha kecil, menengah dan koperasi.

Dengan berlakunya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. Bank Sulselbar ada beberapa implikasi hukum yang timbul diantaranya, yaitu:

a. Pemerintah Daerah perlu penyediaan dana yang dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk penyertaan modal daerah kepada PT. Bank Sulselbar yang dilakukan secara bertahap dan berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam pemenuhan modal dasar dan modal disetor;
b. PT. Bank Sulselbar harus memanfaatkan tambahan modal pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar tersebut untuk kegiatan operasional Perseroan dan pengembangan bisnis sehingga dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, juga pada saat yang bersamaan dapat memperoleh profit yang dapat dikontribusikan bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah bagi Provinsi Sulawesi

Selatan dan Sulawesi Barat serta Kabupaten/Kota yang ada dikedua provinsi tersebut.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Sebagai dasar pembentukan Peraturan Daerah, maka perlu dilakukan review dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah. Hal ini penting agar peraturan daerah yang akan dibentuk sesuai dan selaras baik terhadap peraturan perundang-undangan pada level yang lebih tinggi maupun pada tingkatan yang sejajar dalam satu kesatuan sistem hukum nasional.

Dalam sistem hukum Indonesia, terdapat beberapa asas berlakunya undang-undang yang penting dipahami. Asas-asas ini menjadi dasar dalam menentukan keberlakuan suatu undang-undang dan bagaimana undang-undang tersebut berhubungan dengan undang-undang lainnya. Atas tersebut antara lain, yaitu: asas tata jenjang (*hierarchy of laws*) yaitu asas yang menentukan hubungan antara undang-undang yang memiliki kedudukan yang berbeda. Menurut asas ini, undang-undang yang lebih rendah kedudukannya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya. Asas *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian menurut asas ini, peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.

Oleh karena itu penyesuaian rancangan peraturan daerah dengan perundang-undangan lainnya, khususnya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang memiliki tingkatan yang sama sesuai dengan

hierarki peraturan perundang-undangan sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.[44]

A. Kondisi Hukum Yang Ada dan Statusnya

Dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang antara lain terkait dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Artinya, sebuah peraturan perundang-undangan haruslah dibentuk oleh pejabat yang berwenang. Demikian juga dalam pembentukan peraturan daerah harus dalam kerangka kewenangan yang dimiliki oleh pejabat yang membentuknya.

Sumber kewenangan dapat berupa atribusi, delegasi dan mandat. Dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan, secara atribusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk peraturan yang secara tegas diatur dalam Pasal 18 ayat (6), yaitu Pemerintah Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pemerintah daerah membutuhkan payung hukum ditingkat daerah, hal tersebut bertujuan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat semakin membaik setiap waktunya.

Dalam menjalankan tugas dan kewanangannya, Pemerintah Daerah khususnya terkait dengan urusan pemerintahan memiliki kewenangan yang merupakan urusan wajib yang terdiri atas

[44] Periksa penjelasan pasal 19 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

urusan terkait dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan. Dalam melaksanakan urusan-urusan tersebut, maka Pemerintah Daerah memerlukan instrument Peraturan Daerah sebagai payung hukum dalam memberikan landasan dan pijakan dalam pelaksanaannya. Berkaitan dengan ketentuan ini, maka Pemerintah Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dapat membentuk Peraturan Daerah. Baik karena delegasi dari peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya, atau perintah untuk membentuk Peraturan Daerah dengan perintah pendelegasian tersebut telah disebut secara tegas dalam peraturan perundang-undangan diatasnya.

Pembentukan Peraturan Darah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. Bank Sulselbar Tahun 2024 dimaksud, merupakan atribusi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Pasal 332 ayat (1) huruf a bahwa sumber-sumber modal BUMD antara lain yaitu melalui penyertaan modal daerah. Selanjutnya Pasal 333 ayat (1) bahwa penyertaan modal daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Ada pun ayat (2) disebutkan bahwa penyertaan modal Daerah dapat dilakukan dalam dua aspek, yaitu untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat berupa uang dan barang milik Daerah.[45]

[45] Periksa UU No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

B. Keterkaitan Peraturan Daerah Baru Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lain

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengunci jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

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

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah pada PT. Bank Sulselbar memiliki keterkaitan dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Materi muatan yang akan dituangkan dalam kaidah pasal-pasal Rancangan Peraturan Daerah mempunyai landasan atau derivasi dari beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini menggambarkan adanya sinkronisasi dan harmonisasi dari beberapa peraturan yang relevan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturannya. Hal ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

Berikut Analisis beberapa Peraturan Perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah ini, antara lain:

1. **Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Norma konstitusi ini mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya. Peraturan daerah diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program pemerintah di daerah.

Kaitan dalam hal ini, Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar merupakan Daerah Kabupaten berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi, dan oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah, lebih spesifik lagi berkaitan dengan penyertaan modal daerah pada PT. Bank Sulselbar.

2. **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)**

Menurut Undang-Undang ini, Keuangan Negara adalah meliputi hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman selanjutnya dalam pasal 11 disebutkan bahwa pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Undang-undang ini juga mengatur mengenai ruang lingkup

keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pengaturan hubungan pemerintah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Undang-Undang ini juga telah mengatur perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional. Tujuannya adalah memastikan transparansi, akurasi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana publik.

Dari penjelasan diatas, dapat diperoleh *insight* bahwa dalam hubungannya dengan rancangan peraturan daerah ini maka keterkaitan pada aspek pengelolaan keuangan yang berkaitan dengan dana publik yang bersumber dari APBD perlu dilakukan dalam kerangka asas-asas pengelolaan keuangan yang baik. Sebagai pemilik saham, Pemerintah Daerah dapat mendukung terwujudnya *good corporate governance* melalui profesionalisme pengelolaan keuangan.

3. Undang-Undang 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 4756) sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

Beberapa hal yang diacu dalam undang-undang ini terutama antara lain adalah terkait pendirian Perseroan Terbatas (PT), anggaran dasar, perubahan anggaran dasar, modal dan saham.

Dalam undang-undang ini, ketentuan mengenai struktur modal perseorangan tetap sama, teridiri atas modal dasar, modal ditempatkan dan modal disetor. Modal dasar PT paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), sedangkan kewajiban penyetaran atas modal yang ditempatkan harus penuh. Mengenai pembelian kembali saham yang telah dikeluarkan oleh Perseroan pada prinsipnya tetap dapat dilakukan dengan syarat batas waktu Perseroan menguasai saham yang telah dibeli kembali paling lama 3 (tiga) tahun.

Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja telah melakukan perluasan definisi mengenai PT. Di dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas disebutkan bahwa PT didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih, sekarang dengan UU Cipta Kerja, PT dapat didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih maupun perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil.

4. **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran**

Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801).

Bahwa dalam penyusunan produk hukum daerah, termasuk Peraturan Daerah harus mengacu kepada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahwa dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan, undang-undang ini merupakan rujukan utama baik asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan, perencanaan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pengundangan hingga penyebarluasan.

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang ini, secara jelas telah mengatur bahwa materi muatan Peraturan Daerah yaitu: "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".

Selain mengatur materi muatan, perubahan Undang-Undang ini juga mengubah norma terkait dengan program legislasi nasional dan penambahan metode omnibus dalam penyusunan suatu perundang-undangan yang sudah harus dicantumkan sejak tahapan perencanaan dalam dokumen

perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Disamping metode omnibus, salah satu yang mengemuka dari perubahan Undang-Undang ini yaitu penguatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dengan kriteria: hak untuk mendengarkan pendapatnya (*right to be fuordl*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be unsideredl*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

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 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);**

Dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah yang memuat materi mengenai penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut mengenai ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disamping itu, Peraturan Daerah dapat memuat materi

muatan local sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan penyertaan modal, dalam undang-undang ini diatur dalam Pasal 304 bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan/atau BUMD. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada BUMN dan/atau BUMD dan dilaksanakan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam hal APBD diperkirakan surplus, maka dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Pengeluaran pembiayaan tersebut dapat digunakan untuk pembiayaan yang mencakup antara lain:

a. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo;
b. Penyertaan modal daerah;
c. Pembentukan dana cadangan; dan/atau
d. Pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. 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)

Peraturan ini ditetapkan dalam rangka untuk melaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Ada pun peraturan ini mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, tata kelola perusahaan yang baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Pasal 21

(1) Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk:
   e. pendirian BUMD;
   f. penambahan modal BUMD; dan
   g. pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain.
(2) Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.
(3) Barang milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah dijadikan penyertaan modal Daerah.
(4) Nilai riil sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(5) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.

Penyertaan modal daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Sedangkan 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.

7. 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)

Di dalam Pasal 70 Peraturan ini disebutkan bahwa pembiayaan pemerintah daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaraan pembiayaan. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal daerah, pembentukan dana cadangan, pemberian pinjaman daerah, dan/atau pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 78

d. Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara.
e. Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran

berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan.

f. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.
g. Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 79

(1) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan.
(2) Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 14 Tahun 2011 tentang Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat (Lembaran Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2011 Nomor 14)

Peraturan Daerah ini merupakan payung hukum bagi pendirian dan operasioanal PT. Bank Sulselbar. Perturan Daerah ini berisi hal-hal yang berkaitan dengan tujuan pendirian Perseroan, nama dan tempat kedudukan, jenis usaha perseroan, modal dasar, kepemilikan saham dan organ Perseroan. Pasal 6 ayat (4) dalam Peraturan Daerah ini menyebutkan bahwa penambahan modal atau pengurangan modal dasar Perseroan dilakukan berdasarkan persetujuan RUPS, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c disebut bahwa pemilik saham Perseroan adalah Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan. Termasuk dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar yang dalam pembentukan Peraturan Daerah ini akan melakukan penyertaan modal pada Perseroan.

9. Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Nomor 6 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Tahun 2023 Nomor 126).

Secara prinsip, Peraturan Daerah ini mengatur tentang penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) antara lain PD. Berdikari, PT. Bank Sulselbar, PT. BPR Pesisir Tanadoang, dan PDAM. Dalam Peraturan ini, diatur juga mengenai sumber pendanaan penyetoran modal yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kepulauan Selayar. Selanjutnya dalam perubahan Peraturan Daerah ini diatur bahwa penyetoran modal Pemerintah Daerah berlaku mulai Tahun 2021 sampai dengan Tahun 2025.

BAB IV
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Yang dimaksud dengan landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat maupun dalam doktrin filsafat resmi dari negara, seperti Pancasila. Oleh sebab itu, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidea* yang terkandung dalam Pancasila.[46]

Dalam kaitan dengan Peraturan Daerah yang akan dibentuk maka landasan filosofis harus merefleksikan sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, merupakan landasan filosofis Rancangan Peraturan Daerah, karena pengaturan tentang penyertaan modal daerah pada BUMD dimaksudkan untuk mengembangkan ekonomi Pancasila yang berakar pada prinsip-prinsip kegetongroyongan yaitu bahwa dalam kerangka pengembangan struktur permodalan bagi BUMD, Pemerintah Daerah dapat menyertakan modal daerah. Dengan demikian, proses konsolidasi permodalan bagi BUMD dapat menjadi instrument dalam pengembangan dan peningkatan kegiatan bisnis BUMD. Melalui konsolidasi permodalan, dan proses bisnis yang proper, BUMD dapat memperoleh laba dari usahanya. Pada akhirnya dengan adanya laba, Pemerintah Daerah akan memperoleh bagi hasil atau deviden dari penyertaan modal yang dilakukan dan akhirnya deviden tersebut dapat menjadi sumber pendapatan

[46] Benediktus Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legislatif dan Akademik *Drafting*, (Yogyakarta: Penerbit PT. Kanisius, 2021), hlm. 69.

dalam APBD yang dapat dikembalikan oleh Pemerintah Daerah melalui program pembangunan daerah.

Penguasaan Daerah atas BUMD melalui penyertaan modal sebetulnya adalah amanah dari konstitusi. Bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa yang dimaksud dengan penguasaan negara yaitu negara mempunyai ruang untuk merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan, dan melakukan pengawasan terhadap cabang-cabang prouksi.[47] Hakekat menguasai negara dalam konteks badan usaha berbentuk perseroan, dalam hal ini BUMD berbentuk Bank yaitu PT. Bank Sulselbar, maka Daerah dalam hal ini Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dan Kabupaten/Kota berkewajiban untuk memiliki saham seluruh atau sekurang-kurangnya 51% (lima puluh satu persen) dan posisi yang strategis dalam mengendalikan Perseroan.

B. Landasan Sosiologis

Landasan "sosiologis" dijelaskan bahwa setiap norma hukum dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan dan kepentingan masyarakat terhadap norma hukum sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karenanya, konsideran peraturan perundang-undangan harus dirumuskan dengan baik berdasarkan pertimbangan-pertimbangan empiris agar gagasan normatif dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.[48] Menurut Benediktus Hestu Cipto Handoyo,

[47] Periksan Putusan Mahkamah Konstusi terkait pengujian undang-undang tentang sumber daya alam.

[48] I Nyoman Suyatna, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Malang: Disertasi, Universitas Brawijaya, 2011), hlm. 171.

suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Jika pemahaman seperti ini tidak diindahkan, sudah pasti efektivitas pemberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan jelas sangat diragukan.[49]

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. Bank Sulselbar merupakan jawaban atas kebutuhan hukum masyarakat terhadap ketertiban, prinsip-prinsip pengelolaan keuangan publik yang baik dan pelaksanaan APBD. Secara sosiologis, penyertaan modal daerah pada PT. Bank Sulselbar merupakan bagian dari kontribusi Pemerintah Daerah terhadap peningkatan kinerja dan konsolidasi kapital dari Perseroan. Dengan demikian, Perseroan dapat mengembangkan program-program yang berkontribusi bagi pengembangan ekonomi di daerah, khususnya terkait dengan peran intermediasi perbankan dalam menfasilitasi masyarakat baik pada akses kredit, penyimpanan uang dan sebagainya.

Penyertaan modal pemerintah pada PT. Bank Sulselbar merupakan wujud kontribusi Pemerintah Daerah dalam menciptakan daya saing Perseroan sehingga dapat berkembangan sesuai dengan tututan zaman baik pada level nasional, regional dan local yang pada gilirannya dapat berkontribusi pada peningkatan pendapatan asli daerah melalui pembagian deviden dari laba yang diperoleh Perseroan.

C. Landasan Yuridis

[49] Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit.,* hlm. 70.

Menurut Jimly Asshiddiqie, landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran "Mengingat". Dalam konsideran mengingat ini harus disusun secara rinci dan tepat (i) ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan rujukan, termasuk penyebutan pasal dan ayat atau bagian tertentu dari UUD 1945 harus ditentukan secara tepat; (ii) undang-undang lain yang dijadikan rujukan dalam membentuk undang-undang yang bersangkutan, yang harus jelas disebutkan nomornya, judulnya, dan demikian pula dengan nomor dan tahun Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.[50]

Landasan yuridis merupakan dasar legalitas eksistensi rancangan peraturan daerah yang dibentuk dengan mengkaji kewenangan, singkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik yang levelnya lebih tinggi maupun yang horizontal sehingga Peraturan Daerah yang akan dibentuk tidak mengandung cacat yuridis yang mengakibatkan bisa dibatalkan. Ada pun peraturan perundang-undangan yang menjadi pertimbangan yuridis dalam pembentukan rancangan Peraturan Daerah ini yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1822);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003

[50] Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 118-119.

Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

4. Undang-Undang 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756) sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801).
6. 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 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

7. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2008 tentang Perubahan Nama Kabupaten Selayar Menjadi Kabupaten Kepulauan Selayar Provinsi Sulawesi Selatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4889);
8. 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);
9. 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);
10. Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 14 Tahun 2011 tentang Perserroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat (Lembaran Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2011 Nomor 14);
11. Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Nomor 6 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Tahun 2023 Nomor 126).

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

A. Arah dan Jangkauan Pengaturan

Dari kejian teoritik maupun praktik empiris yang telah dianalisa dalam bagian-bagian sebelumnya, maka dapat ditarik gambaran umum terkait urgensi adanya peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah pada PT. Bank Sulselbar. Terutama karena adanya perkembangan hukum yang memberikan atribusi kepada Daerah dalam menyesuaikan dinamika hukum yang ada. Dalam bab ini akan diuraikan lebih jauh tentang jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi peraturan daerah yang akan disusun.

Jangkauan Naskah Akademik menyangkut semua hal yang menjadi ruang lingkup pengaturan norma yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar. Penyertaan modal Daerah diperlukan bagi Perseroan dalam konsolidasi permodalan untuk dapat bersaing dan berkembang sesuai dengan landscape perkembangan ekonomi nasional sekaligus pada saat yang sama dapat meningkatkan pendapatan asli daerah melalui profit yang diperoleh sehingga Daerah memperoleh manfaat berupa deviden yang dapat digunakan oleh Daerah untuk membiayai pembangunan Daerah.

Dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah pada PT. Bank Sulselbar, arah dan jangkauan pengaturan antara lain:

1. Bab I Ketentuan umum
2. Bab II Jumlah dan Sumber
3. Bab III Penganggaran

4. Bab IV Bentuk Penyertaan Modal
5. Bab V Penggunaan, Penatausahaan dan Pertanggungjawaban
6. Bab VI Ketentuan Penutup

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ada pun ruang lingkup materi muatan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. Bank Sulselbar adalah jangkauan materi pengaturan yang khas yang dimuat dalam rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi materi yang boleh dan materi yang tidak boleh dimuat dalam rancangan Peraturan Daerah. Menurut Suhariyono, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditentukan bahwa materi muatannya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan yang lebih tinggi. Jadi seluruh ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden yang substansinya berlaku secara nasional maka hal-hal yang belum belum diatur oleh ketiga jenis peraturan tersebut dapat dijadikan substansi Peraturan Daerah sepanjang mengenai penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus Daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan yang lebih tinggi.[51]

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai kerangka pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

A. JUDUL
B. PEMBUKAAN

[51] Suhariyono, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Pedoman Praktis, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2022), hlm. 193-194.

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan pembentuk peraturan perundangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH
1. Ketentuan Umum
2. Jumlah dan Sumber
3. Penganggaran
4. Bentuk Penyertaan Modal
5. Penggunaan, Penatausahaan dan Pertanggungjawaban
6. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN

F. LAMPIRAN

BAB VI
PENUTUP

A. Kesimpulan

Naskah Akademik ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah Pada PT. Bank Sulselbar. Berdasarkan permasalahan yang ada serta hasil analisis terhadap bahan-bahan hukum dan doktrin-doktrin hukum maka diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa Penyertaan Modal Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar pada PT. Bank Sulselbar merupakan hal penting untuk mendukung pengelolaan keuangan daerah yang baik sehingga perlu untuk dibuatkan Peraturan Daerah;
2. Urgensi penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah pada PT. Bank Sulselbar didasarkan pada kebijakan yuridis sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang tertuang dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a dan Pasal 333 ayat (1) dan juga Pasal 21 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang pada pokoknya menyebutkan bahwa Penyertaan Modal Pemerintah Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pasal 78 ayat (2) yaitu penyertaan Modal Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah bersangkutan.

B. Saran

Untuk merealisasikan rencana pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah pada PT. Bank Sulselbar, berikut dikemukakan beberapa saran:

1. Menjadikan hasil kajian dalam Naskah Akademik ini sebagai bahan atau referensi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar tentang Penyertaan Modal Daerah pada PT. Bank Sulselbar yang disusun berdasarkan naskah akademik ini, perlu segara disusun batang tubuh rancangan Peraturan Daerah, dan disosialisasikan untuk mendapat tanggapan dari masyarakat sehingga menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Memprioritaskan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepulauan Selayar Pada PT. Bank Sulselbar ke dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Kepulauan Selayar tahun 2024.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, Penyusunan Perda Yang Partisipatif: Peran Desa Pakraman Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Bali: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2019).

Andres Putranta Sitepu, dkk, Keuangan Daerah, (Pasaman: CV. Azka Pustaka, 2023).

Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia, (Jakarta: Penerbit IND-HILL.CO, 1992).

Benediktus Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legislatif dan Akademik *Drafting*, (Yogyakarta: Penerbit PT. Kanisius, 2021).

HRT Sri Soemantri, Otonomi Daerah, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2014).

Hendra Karianga, Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2013).

_____, Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, (Bandung: Alumni, 2011).

Ida Zuraida, Teknik Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, (Jakarta: Penerbit Sinr Grafika, 2012).

I Nyoman Suyatna, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Malang: Disertasi, Universitas Brawijaya, 2011).

Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014).

Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998).

_____, Ilmu Perundang-Undangan, (Pamulang: Penerbit Universitas Terbuka, 2017).

Martien Herna Susanti, Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama, 2017).

Muthi'ah Mumtaz Samosir, Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada PT. Bank Sumut dalam Rangka Program Kredit Mikro Sumut Bermartabat, (Thesis, Politeknik Keuangan Negara STAN, 2022).

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris, (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2017).

Mohammad Khusaini, Ekonomi Publik, (Malang: UB Press, 2019).

Nico Ngani, Bahasa Hukum dan Perundang-Undangan: Panduan Ringkas bagi Mahasiswa, Akadmisi, Praktisi dan Pejabat Legislasi di Bidang Hukum, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2012).

Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016).

Rosmery Elsye, Desentralisasi Fiskal, (Bandung: Alqaprint, 2013).

Suhariyono AR, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Pedoman Praktis, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2022).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2022).

Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum: Konsep dan Metode, (Malang: Setara Press, 2013).

Widodo Ekatjahjana, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008).

Yoyo Sudaryo, dkk, Keuangan Di Era Otonomi Daerah, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2017).

Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, Pengantar Hukum Perusahaan, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2016).

Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, (Yogyakarta: EA Books, 2022).

Jurnal

Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah Di Indonesia, Law Reform, Vol. 15, No. 1, 2019

Anwar, dkk, Analisis Kinerja Keuangan Bank Sulselbar menggunakan Metode RGEC periode 2012-2021. Journal of Management, vol 5, No. 2 (2022).

Jorawati Simarmata, Perspektif Kebijakan Daerah Dalam Konteks UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undangan Terkait, Jurnal Legislasi Indonesia, vol 12, No. 2, 2015.

Nurhemi dan Guruh Suryani, Dampak Otonomi Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Keuangan Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, Vol. 18, No. 2, Oktober 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1959 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Sulawesi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1822);

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

Undang-Undang 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756) sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801).

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 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2008 tentang Perubahan Nama Kabupaten Selayar Menjadi Kabupaten Kepulauan Selayar Provinsi Sulawesi Selatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4889);

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);

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);

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 14 Tahun 2011 tentang Perserroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat (Lembaran Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2011 Nomor 14);

Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Nomor 6 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Tahun 2023 Nomor 126).