NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN
TENTANG
PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH
PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH
KABUPATEN KEBUMEN

2019

KATA PENGANTAR

Dalam rangka mengimplementasikan aturan yuridis mengenai Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen, maka disusunlah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen.

Naskah akademik ini memaparkan beberapa hal pokok diantaranya urgensi penyusunan secara filosofis, sosiologis maupun yuridis, kajian empirik hasil penelitian berupa: (1) Kondisi saat ini Kabupaten Kebumen, (2), Kajian yuridis atas peraturan perundang-undangan yang terkait (3) Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, (4) Arah pengaturan dan ruang lingkup, (5) Strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari penyertaan modal pada BUMD di Kabupaten Kebumen.

Disamping itu, dalam penyusunan Naskah Akademik ini tentu memperhatikan aspek kearifan lokal yang ada di wilayah Kabupaten Kebumen, disamping pula memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengembangan kesejahteraan masyarakat yang dapat memberikan nilai kemajuan masyarakat dan Kabupaten Kebumen.

Semoga Rancangan Naskah Akademik ini dapat dijadikan acuan ilmiah yang komprehensif dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen.

Tim Penyusun, Mei 2019

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR 2

DAFTAR ISI 3

BAB I PENDAHULUAN 4

A. Latar Belakang 4

B. Identifikasi Masalah 9

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan 10

D. Metode Penelitian 12

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 17

A. Kajian Teoretis 17

B. Praktik Empiris 38

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 101

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS 115

A. Landasan Filosofis 116

B. Landasan Sosiologis 119

C. Landasan Yuridis 122

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI 130

BAB VI PENUTUP 142

A. Kesimpulan 142

B. Rekomendasi 144

DAFTAR PUSTAKA 145

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Semakin pesatnya pertumbuhan penduduk beserta kompleksnya permasalah yang menyertainya, maka tuntutan untuk diberlakuannya otonomi daerah merupakan tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Disamping itu, sudah saatnya pemerintah pusat memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk bersikap mandiri dalam pemberdayaan daerah. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah merupakan sebuah strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan sekaligus menyelaraskan pencapaian pembangunan yang berkelanjutan.

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadlian, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintah Daerah, merupakan momentum tepat untuk melaksanakan otonomi daerah yang tujuan utamanya adalah:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisien dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negera Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Sebagaimana dikatakan Bastian dalam Dwiranda (2006), otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu, dan dinamis, serta bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat empat elemen penting yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, desentralisasi administrasi dan desentralisasi ekonomi. Keempat elemen tersebut menjadi kewajiban daerah untuk mengelolanya secara efisien dan efektif, sehingga terjadi kemampuan/kemandirian daerah untuk melaksanakan fungsi-fungsinya dengan baik. Salah satu elemen yang diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut adalah desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen utama dari pelaksanaan otonomi daerah dan menandai dimulainya babak baru dalam pembangunan daerah, serta mendorong masyarakatnya dalam mengelola sumber daya atau segenap potensi yang dimiliki untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemajuan daerah. Desentralisasi fiskal merupakan manifestasi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (*intergovernmental fiscal relations*). Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia diwujudkan dalam bentuk pemberian komponen transfer kepada daerah berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus dan penyesuaian, serta dalam bentuk instrumen peningkatan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain kedua instrumen tersebut, pemerintah pusat juga mengalokasikan anggaran kementerian/lembaga dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan: (1) mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*); (2) meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah; (3) meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; (4) tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien dan adil; (5) dan mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Berdasarkan hal tersebut, maka kewenangan yang dimiliki oleh daerah sangat luas. Pemerintah daerah dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan yang dimiliki pada saat ini. Kemampuan tersebut mencakup kemampuan pada berbagai bidang seperti kelembagaan, personel, keuangan, peralatan dan sebagainya. Pengembangan kelembagaan oleh pemerintah daerah akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah tersebut serta memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien dan akuntabel.

Otonomi daerah pada bidang keuangan dapat diinterpretasikan sebagai pemberian keleluasaan kepada daerah dalam pengelolaan dananya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah masing-masing. Pemerintah Kabupaten Kebumen mengupayakan peningkatan pendapatan daerahnya melalui optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi pajak dan retribusi daerah, bagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dalam upaya peningkatan ekonominya melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), daerah dapat membentuk BUMD, baik untuk tujuan *Public Service, Profit Oriented*, atau kombinasi keduanya. Dalam bahasa inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *corporation*.[1] Bentuk hukum badan usaha masing-masing memiliki karakteristik tersendiri. Inilah yang menjadi penting diperhatikan oleh daerah dalam pemilihan bentuk badan usahanya sesuai tujuan pembentukannya. Daerah dapat membentuk BUMD didasarkan pada potensi, karakteristik, dan kebutuhan daerah tersebut.[2]

Berdasarkan hasil kajian ada dua bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah berorientasi pada pelayanan umum yang dibentuk pemerintah daerah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah daerah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sedangkan bentuk hukum Perusahaan Perseroan Daerah berorientasi pada mencari keuntungan sebagai penyumbang pendapatan daerah agar mandiri dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memerlukan langkah dan upaya untuk menambah sumber pendapatan daerah guna meningkatkan pertumbuhan dan

[1] Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Chitra Aditya, Bandung, hlm. 1
[2] Dhimas Tetuko, 2016, *Kajian Yuridis Bentuk Badan Usaha Milik Daerah di Bidang Perbankan*, Privat Law Vol IV, hlm. 21

perkembangan kegiatan pembangunan dalam bidang perekonomian.[3] Untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan pelayanan kepada masyarakat, perlu diciptakan suatu iklim usaha dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab, dengan upaya-upaya dan usaha untuk menambah dan mengembangkan sumber pendapatan asli daerah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan memupuk sumber pendapatan daerah adalah dengan melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).[4] BUMD memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, BUMD perlu dipotimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.[5]

Untuk menjaga persaingan yang sehat, pemerintah daerah tidak cukup hanya menata aturan, tetapi harus memberikan gairah berupa kebijakan yang kondusif dan adil kepada pelaku usaha khususnya BUMD. Hal ini akan membawa dampak secara kelembagaan terhadap badan usaha. Terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan mengenai penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD, seluruh pengaturan tersebut perlu diperhatikan agar penyertaan modal memenuhi asas-asas kepastian hukum, akuntabilitas, kepastian nilai, fungsional, dan efisiensi. Oleh karena itu, perlu kiranya segera dibentuk perangkat hukum (peraturan) untuk melakukan penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD di Kabupaten Kebumen.

Keperluan akan perangkat peraturan bagi penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD di Kabupaten Kebumen ini lebih dikarenakan berkembangnya sektor perekonomian di Kabupaten

[3] Fitri ErnaMuslikah, 2015, *Penyertaan Modal Peerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Universitas Indonesia, Depok, hlm. 72

[4] *Op.Cit*, Fitri Erna Muslikah, hlm. 72

[5] Wahyu Maizal, 2014, *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*, Universitas Hasanuddin, Makasar, hlm. 5

Kebumen. Tentu saja pembentukan peraturan daerah mengenai penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD di Kabupaten Kebumen ini perlu didahului dengan penelitian pendahuluan yang memadai. Mengenai hal-hal apa yang akan dan harus diatur, apa yang menjadi landasan filosofis, yuridis, dan sosiologisnya serta bagaimana asas-asasnya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Oleh karena itu, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen merasa perlu untuk membuat Naskah Akademik bagi pembentukan peraturan daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen, agar terwujud peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.

B. Identifikasi Masalah

Penyusunan rancangan peraturan daerah yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen Pada Badan Usaha Milik Daerah memiliki karakteristik permasalahan yang selanjutnya dapat diperinci menjadi:

1. Bagaimanakah strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari penyertaan modal pada badan usaha milik daerah di Kabupaten Kebumen?
2. Bagaimanakah urgensi Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen?
3. Bagaimanakah upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen?
4. Bagaimanakah arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal

Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Menurut pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Terkait dengan penjelasan di atas, dalam pandangan Hikmahanto Juwana, naskah akademik diperlukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan mendasar, yaitu: apa yang menjadi masalah di masyarakat? apa yang seharusnya diatur? apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis? Bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan? Adakah peraturan perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan? Informasi serta pertanyaan demikian penting untuk dijawab agar pembentuk peraturan perundang-undangan lebih realistis dalam membuat peraturan perundang-undangan. Jawaban atas semua pertanyaan demikian amat logis untuk dicantumkan dalam naskah akademik.

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari penyertaan modal pada badan usaha milik daerah di Kabupaten Kebumen.
2. Merumuskan urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen, sebagai

dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

3. Merumuskan upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan yang akan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen.
4. Merumuskan arah dan ruang lingkup pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen.

Dengan demikian, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen yang diharapkan dapat memberi arah dan menetapkan ruang lingkupnya.

Kegunaan Naskah Akademik ini sebagai pedoman dan bahan awal yang memuat gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah. Naskah Akademik berperan sebagai *"quality control"* yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah Akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang baru, termasuk tujuan dan isinya.[6] Kemudian, Naskah Akademik juga merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Tidak hanya itu, Naskah Akademik dapat juga berfungsi untuk memberi arah kepada para pemangku kepentingan *(stakeholders)* dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai

[6] Yuliandri, dalam Saldi Isra, 2009. *Urgensi Naskah Akademik Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Disampaikan Dalam Diklat *Legal Drafting* Lembaga Administrasi Negara (LAN), Pusdiklat LAN, Jakarta.

pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan. Sedangkan bagi perancang akan berfungsi sebagai acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum.

Adapun kegunaan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen dan sebagai dasar penelitian yang komprehensif sehingga memiliki tingkat validitas yang dapat dipertanggungjawabkan, serta sebagai sarana menciptakan tatanan peraturan perundang-undangan yang baik, berkualitas, dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan naskah akademik yang berbasiskan metode penelitian. Dalam mengadakan suatu penelitian ilmiah jelas harus menggunakan metode, karena ciri khas ilmu adalah dengan menggunakan metode. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan. Langkah-langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.[7]

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.[8] Menurut Johny Ibrahim, penelitian hukum

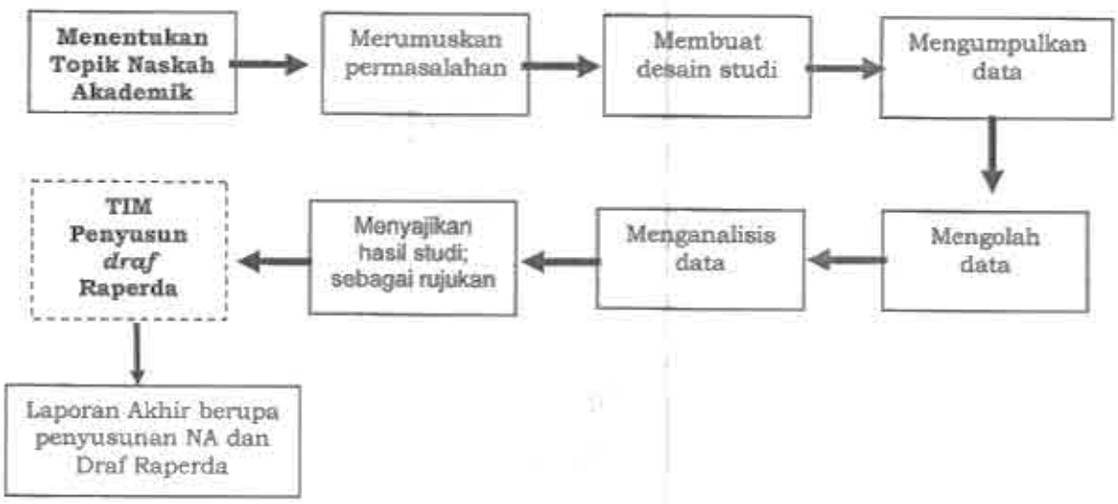
[7] Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang, hlm. 294

[8] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. [9]

Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian, studi kepustakaan, *internet browsing*, telaah artikel ilmiah, telaah karya ilmiah, dan studi dokumen. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam pemelitian ini berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder disini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

-----Berikut adalah diagram langkah-langkah yang dilakukan dalam pra-penyusunan naskah akademik---



Skema 1: Langkah pra-penyusunan Naskah Akademik

[9] Johny Ibrahim, 2006, *Op.Cit*, hlm. 295

Empat (4) komponen aktivitas utama yang telah dilaksanakan dalam studi ini adalah (1) pengumpulan data/informasi, (2) analisis data, dan (3) penulisan laporan dan (4) lokakarya hasil.

1. Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Studi literatur dan dokumen

Studi ini dilakukan dengan mempelajari Peraturan Perundang-undangan yang mengatur kewenangan Pemerintah Kabupaten, beberapa instansi terkait, serta publikasi ilmiah yang relevan.

b. Verifikasi Data di Lapangan

Pengamatan langsung ke lapangan dimana terdapat banyak isu dilakukan untuk tujuan verifikasi data sekunder. Kegiatan ini diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih nyata tentang apa yang sesungguhnya ada dan terjadi di tengah masyarakat. Verifikasi data ini diharapkan dapat menghindari atau meminimalisir kemungkinan manipulasi atau dramatisasi yang mungkin dilakukan demi kepentingan-kepentingan tertentu.

c. Konsultasi Publik

Kosultasi publik dilakukan sebagai langkah awal dalam menjaring materi yang akan diatur dalam rancangan peraturan daerah. Konsultasi publik ini dilaksanakan sejalan dengan paradigma yang berkembang sekarang bahwa dalam menyusun kebijakan dan peraturan, Pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar peraturan yang dikeluarkan adalah peraturan yang partisipatif sehingga akan aplikatif dan mudah untuk diimplementasikan. Disamping sebagai bahan kajian, hasil konsultasi ini juga menjadi alat pengecekan silang *(cross check)* terhadap informasi atau data yang didapatkan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsultasi publik ini

dilakukan dengan instansi terkait ditingkat Kabupaten Kebumen.

2. Metode Analisis dan Pengolahan Data

Data yang telah didapatkan dari berbagai macam sumber dan cara di muka masih bersifat acak dan tingkat kesahihan (validitas)nya pun masih harus diuji. Dalam tahap ini data akan diseleksi dengan cermat dan diverifikasi sebelum kemudian ditata demi kemudahan proses analisis. Mengingat pokok permasalahan yang tidak hanya bersifat teknis tetapi juga sosial yang berarti menyangkut dinamika kehidupan masyarakat maka data yang masuk dapat dipisahkan kedalam dua kategori, yaitu (1) data saintifik dan (2) data alternatif. Data saintifik didapatkan dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan sehingga kebenarannya lebih bisa dipertanggungjawabkan. Data ini meliputi diantaranya teori-teori dan naskah peraturan perundang-undangan. Data alternatif didapatkan melalui proses informal, misalnya melalui wawancara dan observasi lapangan pada waktu melakukan verifikasi data dan pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat dalam lokakarya. Kesahihan jenis data terakhir ini memang tidak sekuat data saintifik tetapi kegunaannya tidak bisa diabaikan. Sumber data alternatif ini bisa berasal dari otoritas orang-orang yang berpengaruh dalam masyarakatnya (*key persons*), tradisi, *common sense*, mitos, dan pengalaman pribadi. Diperlukan kehati-hatian dalam menyeleksi dan mengolah data alternatif ini tetapi merupakan kesalahan bila jenis data ini diabaikan.

Dalam penelitian ini, metode analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan penulis uraikan dan hubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan.[10] Menurut Peter Mahmud Marzuki, metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip dasar, kemudian

[10] Johny Ibrahim, 2006, *Op.Cit*, hlm. 393

peneliti tersebut menghadirkan objek yang hendak diteliti.[11] Sistematis disini maksudnya adalah keseluruhan data yang diperoleh akan dihubungkan dengan data yang lainnya, serta dihubungkan dengan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh yang didahului dengan pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penyusunan, metode penelitian. Dilanjutkan dengan kajian teoritis dan praktik empiris, yang kemudian diteruskan dengan analisis dan evaluasi peraturan perundangundangan, landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, serta diakhiri dengan kesimpulan.

3. Lokakarya Hasil

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam proses ini didiskusikan dalam sebuah lokakarya dan dihadiri oleh peserta yang mewakili instansi yang bertanggung jawab dalam optimalisasi Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Kebumen dan instansi terkait di tingkat Kabupaten Kebumen.

Laporan akhir yang terdiri dari Naskah Akademik dan *Draf* Rancangan Peraturan Daerah selanjutnya direvisi berdasarkan berbagai masukan, saran dan kritik yang disampaikan dalam lokakarya tersebut. Hasil revisi terhadap *draf* ini selanjutnya akan dilanjutkan kepada instansi terkait (eksekutif) dan DPRD untuk dibahas sesuai dengan mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[11] Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 84

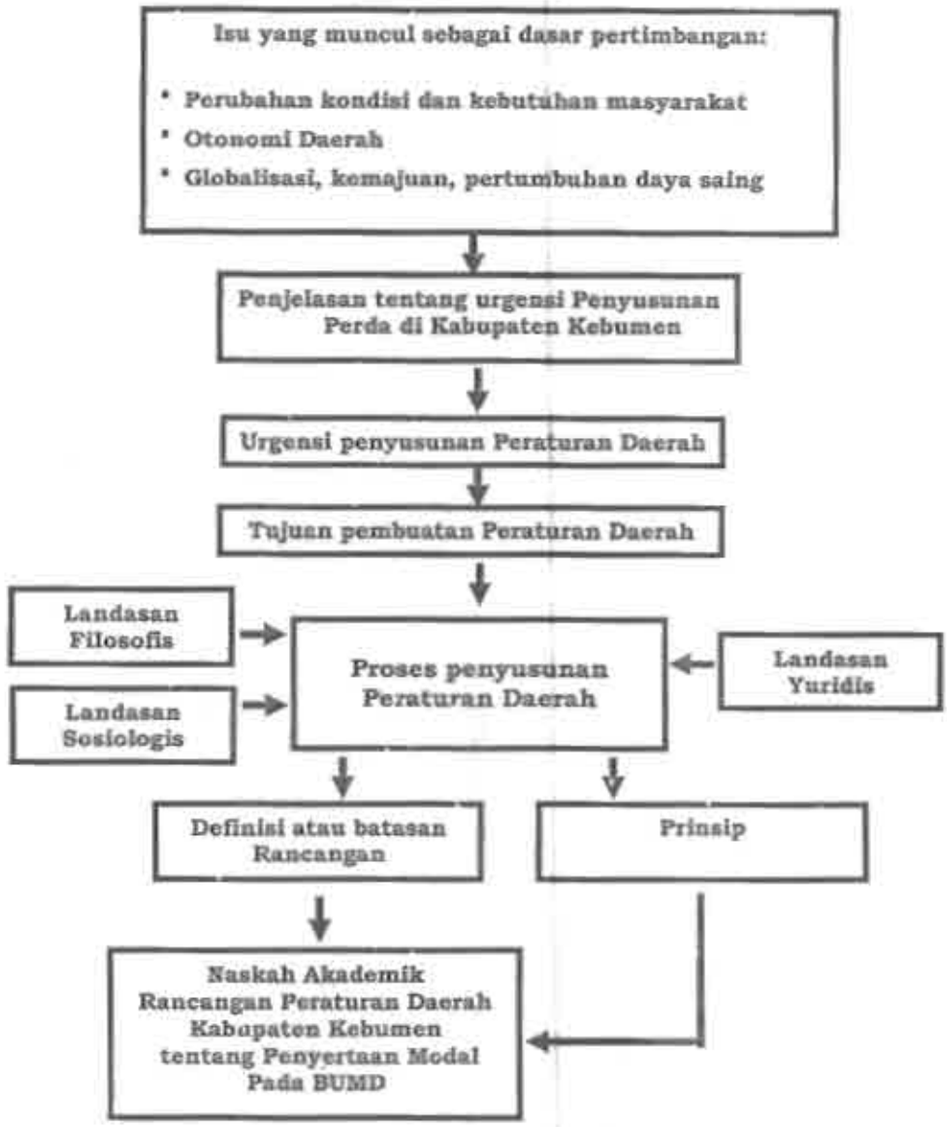
BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Alur pikir sistematika naskah akademik secara ringkas digambarkan pada bagan berikut ini.

Gambar 1. Alur Pikir Naskah Akademik



Dalam menyusun draf rancangan atau amandemen peraturan perundang-undangan harus diperhatikan dua prinsip utama, yaitu prinsip umum yang berkaitan dengan kelaziman penyusunan suatu norma hukum tertulis dan prinsip khusus yang menyangkut substansi spesifik yang akan diatur. Kedua prinsip ini akan memandu setiap langkah perumusan norma atas substansi yang akan diatur yaitu mengenai Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen Pada Badan Usaha Milik Daerah. Dengan demikian alur pikir rumusan norma hukum akan mengalir dengan logis dan konsisten serta dapat dipertangungjawabkan dari segi teknik penyusunan perundang-undangan.

Dalam rancangan/amandemen setiap undang-undang prinsip umum yang tidak boleh dilupakan meliputi pemenuhan prinsip *doelmatigheid* (manfaat), *rechmatigheid* (taat asas), dan *plichtmatigheid* (dapat diterapkan). Selain itu efektivitas hukum juga harus dijaga dengan cara membebankan suatu konsekuensi yuridis atas setiap pelanggaran norma yang diatur, hal ini dapat berupa sanksi maupun berbagai bentuk disinsentif lainnya. Lebih jauh lagi, prinsip umum yang senantiasa harus dipegang dalam setiap *legal drafting* adalah bahwa bahasa yang digunakan haruslah bersifat normatif. Ini berarti bahwa rumusan setiap pasal harus memuat subyek hukum yang diatur, lingkup kewenangan, hak dan tanggungjawab, serta konsekuensi atas ketidakpatuhan atas norma tersebut.

Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, terdapat Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) diantaranya:

1. Asas tertib penyelenggaraan Negara
2. Asas kepentingan umum
3. Asas keterbukaan
4. Asas proporsionalitas
5. Asas profesionalitas

6. Asas akuntabilitas

Dalam pada itu, berdasarkan Teori kedaulatan Hukum, dinyatakan bahwa hukum itu ditaati karena dapat memunculkan rasa keadilan (Crabe, Hugo de Groot, Immanuel Kant) sedangkan menurut Teori hukum Pembangunan (Mochtar Kusumaatmaja) perubahan yang terjadi sebagai konsekuensi dari masyarakat yang sedang membangun, harus pula diikuti dengan perubahan-perubahan teratur dalam hal peraturan perundang-undangan, maupun keputusan. Hal ini penting agar supaya perubahan dan pembangunan dalam masyarakat dapat segera mungkin ditangkap dan dilegalisasi melalui peraturan sebagai landasan hukum (yuridis). Fungsi hukum tidak hanya soal keadilan, tetapi juga kemanfaatan yang kemudian bersinergi dengan keteraturan dan ketertiban melalui adanya kepastian hukum di dalamnya (Gustav Radbruch). Jikalau demikian, maka ada sinkronisasi antara kebutuhan masyarakat dengan kepastian aturan hukum.

1. Telaah berkaitan konsep *Good Governance*

Tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan istilah yang populer sejak berakhirnya rezim orde baru yang digantikan dengan gerakan reformasi. Konsep *good governance* ini muncul karena dianggap kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan harapan dari setiap warga negara dalam sebuah pemerintahan. Pemerintahan yang berkualitas akan mewujudkan suatu kehidupan negara yang teratur dan akan mewujudkan *good governance* yang diharapkan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN), mengartikan *good governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *Public Good and Service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari segi *functional aspect, governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efiesien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau

sebaliknya. *Good* dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian, *Pertama* nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek-aspek fungsional pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.[12]

Wujud *good governance* menurut LAN adalah penyelenggaran pemerintahan Negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara sektor swasta dan masyarakat. Institusi *governance* harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif pada kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan memberi peluang ketimbang mengontrol, dan melaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[13]

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Program* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

a. Mengikutsertakan semua, transparansi dan bertanggungjawab, efektif dan adil.
b. Menjamin adanya supremasi hukum.
c. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.[14]

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) melalui Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyebutkan bahwa adanya hubungan sinergis dan kontruktif di antara Negara, sektor swasta dan

[12] Joko Widodo, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, hlm. 23
[13] Joko Widodo, 2001, *Ibid*, hlm. 24
[14] Sumarto Hetifa Sj., 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, hlm. 3

masyarakat disusun sembilan pokok karakteristik *Good Governance* yaitu:

1. Partisipasi (*Participation*).

   Setiap warga Negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*).

   Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhinya. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

3. Transparansi (*Transparency*).

   Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan *supervisor* kepada staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percecokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan di berbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan maupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

4. Responsivitas (*Responsiveness*).

   Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

5. Konsensus Orientasi (*Consensus Orientation*).

   Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih

luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. Kesetaraan dan Keadilan (*Equity*).
   Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Efektivitas (*Effectiveness*).
   Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas (*Accountability*).
   Asas akuntabilitas berarti pertanggungjawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap *supervisor* harus mempertanggung-jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.
9. Strategi Visi (*Strategic Vision*).
   Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi *supervisor* dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada. [15]

Prinsip-prinsip di atas adalah merupakan suatu karakterisitik yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *good governance* yang berkaitan dengan kontrol dan pengendalian, yakni pengendalian suatu pemerintahan yang baik agar cara dan penggunaan cara sungguh-sungguh mencapai hasil yang dikehendaki *stakeholders*. Masyarakat menyelenggarakan Pemilu untuk menentukan siapa yang

[15] Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 182

menyelenggarakan Negara dan itu adalah pemerintah. Pemerintah adalah ibarat manajer profesional yang disewa oleh rakyat untuk menyelenggarakan organisasi negara untuk sebesar-besarnya kemanfaatan rakyat. Penerapan *good governance* kepada pemerintah adalah ibarat masyarakat mamastikan bahwa mandat, wewenang hak dan kewajibannya telah dipenuhi dengan sebaik-baiknya. Disini dapat dilihat bahwa arah ke depan dari *good governance* adalah membangun *the professional government*, bukan dalam arti pemerintah yang dikelola oleh para teknokrat. Namun oleh siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional, yaitu mereka yang mempunyai ilmu dan pengetahuan yang mampu mentransfer ilmu dan pengetahuan menjadi *skill* dan dalam melaksanakannya berlandaskan etika dan moralitas yang tinggi.

Berkaitan dengan pemerintah yang dikelola siapa saja yang mempunyai kualifikasi profesional mengarah kepada kinerja SDM yang ada dalam organisasi publik sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, yakni responsivitas (*responsiveness*), responsibilitas (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

Reponsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Berdasarkan pernyataan di atas maka disebutkan bahwa responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik, maka kinerja organisasi tersebut akan dinilai semakin baik. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan suatu organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang sangat rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan

kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang kurang baik.

Responsibilitas menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan yang implisit atau eksplisit. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan serta kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya akan dinilai semakin baik. Sedangkan akuntabilitas mengacu pada seberapa besar pejabat politik dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat. Semakin banyak tindak lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi pejabat politik maka kinerja organisasi tersebut dinilai semakin baik.

Konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik atau pemerintah seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal juga seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

2. Telaah Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonomi tersebut diberikan hak seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan untuk

meningkatkan daya saing daerah sepanjang bukan ditentukan dalam urusan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, ekonomi dan sebagainya. Salah satunya di bidang ekonomi, Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan istilah yang digunakan di Indonesia untuk mendesripsikan perusahaan berbentuk suatu badan hukum (*legal entity*) yang didirikan oleh negara (pemerintah daerah) untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan, dimana dalam permodalannya dapat seluruhnya atau sebagian dimiliki oleh pemerintah daerah.

Jika mengambil konsep Marwah M. Diah, dalam bukunya Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia, kemudian BUMN tersebut menjadi dikonstruksikan ke dalam BUMD, maka secara umum tujuan dan misi pokok BUMD yang didirikan oleh pemerintah daerah adalah seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan yuridis pendiriannya. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dinyatakan bahwa pendirian negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai realisasi dari amanat UUD 1945 itu, dalam bidang ekonomi, pemerintah daerah mendirikan BUMD yang merupakan sarana pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengingat misi dan tujuan BUMD berbeda dengan perusahaan swasta, antara lain memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara pada umumnya dan penerimaan daerah pada khususnya serta mengadakan pemupukan keuntungan/pendapatan daerah. Dalam usahanya misi BUMD meliputi penyelenggaraan kemanfaatan berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum

dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi kegiatan swasta dan koperasi, dan turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dengan demikian, BUMD dapat menjadi lembaga politik, juga sebagai pelaku ekonomi yang bertujuan mencari keuntungan untuk menjadi sumber pemasukan keuangan daerah. Tetapi dalam operasionalnya, BUMD dihadapkan pada suatu persoalan dan tantangan seperti tata kelola perusahaan yang tidak mencerminkan budaya perusahaan yang baik yaitu tidak didasarkan *good corporate governance* sehingga berdampak pada timbulnya kerugian, serta produktivitas yang rendah sehingga kurang mampu bersaing dalam pasar domestik maupun global. Selain itu, salah satu penyebab inefisiensi BUMD adalah kaburnya status hukum dan struktur organisasi BUMD, apakah sebagai pelaku ekonomi yang memiliki otonomi penuh ataukah hanya sebagai pelaksana atau bagian dari struktur organisasi dari suatu pemerintahan.

BUMD sebagai perusahaan milik daerah pada awalnya diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, sehingga seluruh perusahaan milik pemerintah daerah disebut Perusahaan Daerah. Istilah perusahaan daerah berubah menjadi BUMD sejak adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda, penggunaan istilah perusahaan daerah bergeser menjadi BUMD. Sesuai Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1990 tersebut, Menteri Dalam Negeri telah memerintahkan kepada para Kepala Daerah untuk mengganti bentuk Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Namun, instruksi tersebut tidak diikuti terbitnya peraturan pelaksana pengelolaan BUMD dengan bentuk yang baru. Selanjutnya, pada tahun 1998, tepatnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri

(Permendagri) Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan istilahnya, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD selain Perseroan Terbatas.

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang Pemerintah Daerah ini juga mengatur tentang BUMD. Di dalam Pasal 331 ayat (3) disebutkan bahwa BUMD terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Bentuk hukum dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah ini berbeda dari sebelumnya, sehingga ada perubahan ketentuan bentuk hukum BUMD yang semula Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Lebih lanjut di dalam Pasal 402 ayat (2) disebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam undang-undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.

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

a. Badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;
b. Badan usaha dimiliki oleh:

1) 1 (satu) Pemerintah Daerah;
2) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
3) 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
4) Lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.

c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
d. Bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

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

a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

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

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

Dari penjelasan tersebut mengenai pembagian BUMD, yang terdiri dari Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, keduanya adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum. Adapun yang dimaksud dengan badan hukum (*rechtspersoon*) menurut *burgerlijk wetboek* (BW) atau KUHPerdata, adalah sekumpulan orang yang di dalam lalu lintas hukum bertindak seakan-akan ia adalah satu badan pribadi tunggal atau *corporatie*. Sedangkan menurut Van Apeldoorn, badan hukum adalah tiap-tiap kekayaan dengan tujuan tertentu, tetapi tanpa *eigenaar* atau *owner* atau pemilik, yang di dalam lalu lintas hukum diperlakukan sebagai badan pribadi.[16] Sebagai suatu badan hukum, Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah diperlakukan sebagai manusia yang memiliki hak dan kewajiban, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat melakukan tindakan hukum. Hal ini sesuai dengan teori fiksi (*fictie theorie*) dari Von Savigny bahwa badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak, tidak nyata karena tidak memiliki kehendak, hanya manusia yang memiliki kehendak. Badan hukum dianggap seolah-olah manusia. Oleh karena itu, tindakan badan hukum dianggap sebagai tindakan manusia. Jika manusia dalam tindakannya memiliki tanggungjawab, maka badan hukum juga bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukannya.[17] Mengingat badan hukum dianggap sebagai hal yang abstrak karena tidak memiliki kekuasaan untuk menyatakan kehendak, maka organ badan hukum memiliki peran yang sangat penting karena organ

[16] H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 57-58

[17] Abdulkadir Muhammad, 2010, *Op.Cit*, hlm. 103

itulah yang melakukan pengurusan dan mewakili badan hukum dalam melakukan suatu tindakan.

3. Telaah Tentang Penyertaan Modal

Definisi secara umum penyertaan modal yaitu usaha untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan setoran modal ke perusahaan tersebut. Pernyataan modal pemerintah daerah adalah pengalihan kepemilikan kekayaan daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/ saham daerah.

Maksud penyertaan modal pemerintah daerah adalah upaya meningkatkan produktifitas pemanfaatan tanah dan/atau bangunan serta kekayaan lainnya milik pemerintah daerah dengan membentuk usaha bersama dan saling menguntungkan. Tujuan penyertaan modal pemerintah daerah untuk meningkatkan:

a. Sumber pendapatan asli daerah;
b. Pertumbuhan ekonomi;
c. Pendapatan masyarakat; dan
d. Penyerapan tenaga kerja.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi yang transparan dan akuntabilitas.

4. Telaah Tentang Desentralisasi Fiskal

Konsep desentralisasi fiskal selama ini dikenal sebagai *money follows function*. (Bahl, 1998) mensyaratkan bahwa pemberian tugas dan kewenangan kepada pemerintah daerah (*expenditure assignment*) akan diiringi oleh pembagian kewenangan kepada daerah dalam hal penerimaan/pendanaan (*revenue assignment*). Hal ini dapat berarti bahwa hubungan keuangan pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa sehingga kebutuhan pengeluaran yang

menjadi tanggung jawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada (Rahmawati, 2008).

Desentralisasi fiskal pada dasarnya merupakan sebuah mekanisme pendanaan terhadap pemerintahan sehari-hari yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berkaitan dengan kebijakan keuangan negara dalam mewujudkan ketahanan fiskal (*fiscal sustainability*) dan diharapkan dapat memberi dampak positif terhadap kegiatan perekonomian masyarakat. Sehingga dengan adanya desentralisasi fiskal, diharapkan terjadi pemerataan kemampuan keuangan antar daerah otonom satu dengan lainnya terkait dengan urusan-urusan dan kewenangan-kewenangan yang diberikan kepada tiap daerah otonom.

Sejalan dengan hal tersebut, kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia diwujudkan dalam bentuk pemberian transfer kepada daerah berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus dan penyesuaian, serta dalam bentuk instrumen peningkatan potensi PAD. Selain kedua instrumen tersebut, pemerintah pusat juga mengalokasikan anggaran kementerian/lembaga dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan:

a. mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*);
b. meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah;
c. meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional;
d. tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien dan adil; dan
e. mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Mekanisme kebijakan transfer ke daerah, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, diwujudkan dalam dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain dana desentralisasi, pemerintah pusat juga mengalokasikan dana untuk membiayai program dan kegiatan yang menjadi kewenangan pemerintah di daerah, yaitu dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan dana untuk melaksanakan kegiatan instansi vertikal.

Sementara itu Dwihandaka (2009) melihat desentralisasi fiskal tidak dari persoalan formula perimbangannya, melainkan justru terletak pada *good governance* dalam menjalankan sistem pemerintahan. Berapapun dana perimbangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, kalau tidak diikuti *good governance* maka dana tersebut akan menguap dan tidak bisa menyejahterakan rakyat daerah. Selama ini telah banyak inefisiensi pada pemerintah daerah, yang secara kasat mata akan tercermin dari ketidakmampuan daerah dalam membiayai sebagian dari kegiatan pelayanan publiknya.

5. Telaah Keuangan Daerah

Banyak sekali aspek yang muncul dari adanya reformasi keuangan daerah. Namun yang paling umum menjadi sorotan bagi pengelola keuangan daerah adalah adanya perubahan mendasar dalam pengelolaan anggaran daerah. Dengan kata lain yang menjadi perhatian utama adalah adanya paradigma baru dalam manajemen anggaran daerah. Paradigma baru tersebut adalah sebuah paradigma yang menuntut lebih besarnya akuntabilitas dan transparansi dari pengelolaan anggaran, dan dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Pada kondisi ini masyarakat dipandang tidak lagi sekedar obyek pembangunan, tetapi obyek dan sekaligus subyek pembangunan. Beberapa poin reformasi keuangan daerah antara lain:

a. Dari *vertical accountability* menjadi *horizontal accountability*. Kalau

selama ini pertanggungjawaban atas pengelolaan anggaran daerah lebih ditujukan pada pemerintah yang lebih tinggi, maka dengan reformasi pertanggungjawaban akan lebih ditujukan kepada rakyat (DPRD).

b. Dari *traditional budget* menjadi *performance budget*. Sistem tradisional adalah sistem yang penyusunannya adalah dengan pendekatan inkremental dan *line item* dengan penekanan pada pertanggungjawaban pada setiap *input* yang dialokasikan. Dengan reformasi anggaran harus disusun dengan pendekatan atau sistem anggaran kinerja dengan penekanan pertanggungjawaban tidak sekedar pada *input* tetapi juga pada *output* dan *outcome*.

c. Dari pengendalian dan audit keuangan menjadi pengendalian dan audit keuangan dan kinerja. Pada anggaran tradisional karena sistem anggarannya yang tidak memasukkan kinerja, maka pengendalian kinerja tidak dapat dilakukan dengan baik. Setelah menggunakan anggaran berbasis kinerja, maka pelaksanaan pengendalian dan audit keuangan dan kinerja akan menjadi lebih baik.

d. Lebih menerapkan konsep *value for money*. Reformasi anggaran saat ini menghendaki diterapkannya konsep *value for money* atau yang dikenal dengan 3E (Ekonomis, Efisien, dan Efektif). Dengan demikian pada era reformasi ini, pemerintah daerah diminta menerapkan 3E baik dalam mencari dana maupun menggunakan dana.

e. Perubahan sistem akuntansi keuangan pemerintahan. Sebagai konsekuensi perubahan sistem anggaran, maka sistem akuntansinya juga harus direformasi. Kalau selama ini daerah menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entry system*), maka dirubah menjadi sistem ganda (*double entry system*). Selain itu, kalau selama ini menggunakan pencatatan atas dasar kas (*cash-basis*), maka dirubah menjadi pencatatan berdasarkan akrual modifikasian (*modified accrual-basis*) yang kemudian menjadi dasar akrual (*accrual-basis*).

6. Telaah Rasio Keuangan

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerah sebagai dasar penilaian kinerja keuangannya. Salah satu alat untuk menganalisis kinerja keuangan pemerintah daerah adalah dengan menganalisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah ditetapkan dan dilaksanakan (Halim, 2002).

Penggunaan analisis rasio keuangan sebagai alat analisis kinerja keuangan secara luas telah diterapkan pada lembaga perusahaan yang bersifat komersial, sedangkan pada lembaga publik khususnya pemerintah daerah masih sangat terbatas sehingga secara teoretis belum ada kesepakatan yang bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis rasio keuangan terhadap pendapatan dan belanja daerah perlu dilaksanakan meskipun terdapat perbedaan kaidah pengakuntansiannya dengan laporan keuangan yang dimiliki perusahaan swasta (Mardiasmo, 2002). Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah (Halim, 2002), yaitu rasio kemandirian keuangan (otonomi fiskal), rasio efektivitas terhadap PAD, rasio efisiensi keuangan daerah, rasio keserasian, rasio pertumbuhan (analisis *shift*), rasio proporsi pendapatan dan belanja daerah (analisis *share*).

7. Telaah Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (Otonomi Fiskal)

Rasio kemandirian keuangan daerah (rasio KKD) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah yang dapat diformulasikan (Halim, 2002) sebagai berikut:

$$\text{Rasio KKD} = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Bantuan Pemerintah Pusat/Provinsi dan Pinjaman}} \times 100\%$$

Berdasarkan formula di atas dapat diketahui bahwa rasio KKD menggambarkan sejauh mana ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal. Semakin tinggi rasio ini berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan sebaliknya. Semakin tinggi rasio ini, maka semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari PAD.

Rasio kemandirian keuangan daerah ini erat kaitannya dengan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Paul Hersey dan Kenneth Blanchard (dalam Halim, 2001) mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah terutama dalam pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu sebagai berikut:

a. Pola hubungan instruktif, yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial).
b. Pola hubungan konsultatif, yaitu campur tangan pemerintah sudah mulai berkurang dan lebih banyak pada pemberian konsultasi karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah.
c. Pola hubungan partisipatif, yaitu pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat tingkat kemandirian daerah otonom bersangkutan mendekati mampu melaksanakan urusan otonomi. Peran pemberian konsultasi beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat.
d. Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah benar-benar mampu dan

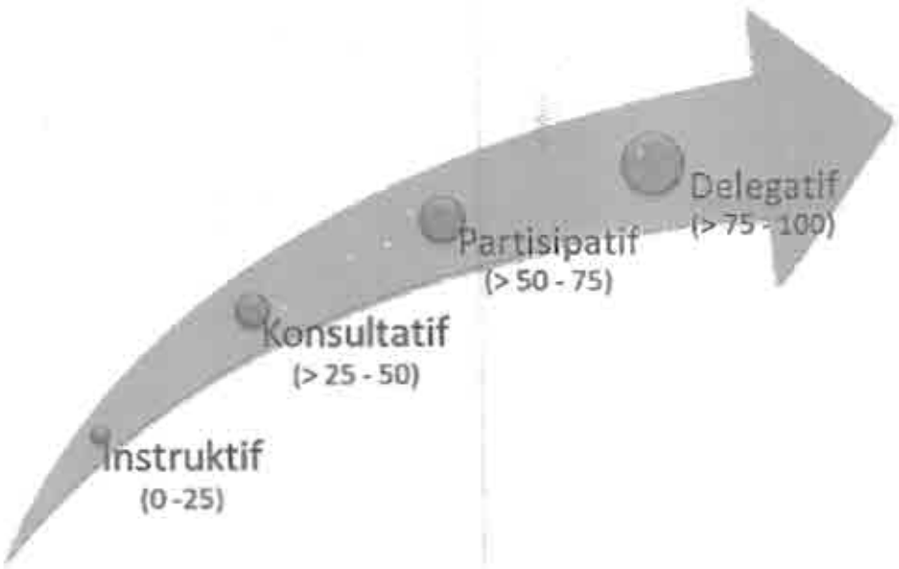
mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat siap dan dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

Pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan kemandirian serta kemampuan keuangan daerah dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Pola Hubungan, Tingkat Kemandirian dan Kemampuan Keuangan Daerah

Kemampuan Keuangan	Rasio Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah sekali	0 – 25	Instruktif
Rendah	> 25 – 50	Konsultatif
Sedang	> 50 – 75	Partisipatif
Tinggi	> 75 – 100	Delegatif

Sumber : Halim (2004)



Gambar 1. Pola Hubungan Kemampuan Keuangan Daerah

8. Telaah Rasio Efektivitas Keuangan Daerah Otonom

Rasio efektivitas keuangan daerah otonom (rasio EKD), menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan

berdasarkan potensi riil daerah (Halim, 2002). Rasio tersebut dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\text{Rasio EKD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target PAD yang ditetapkan berdasar potensi riil}} \times 100\%$$

Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 100%. Namun semakin tinggi rasio efektivitas, menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Kepmendagri Nomor 690.900-327 Tahun 1996 mengkategorikan efektivitas keuangan daerah otonom ke dalam lima tingkat efektivitas sebagaimana dapat dilihat pada tabel 2.

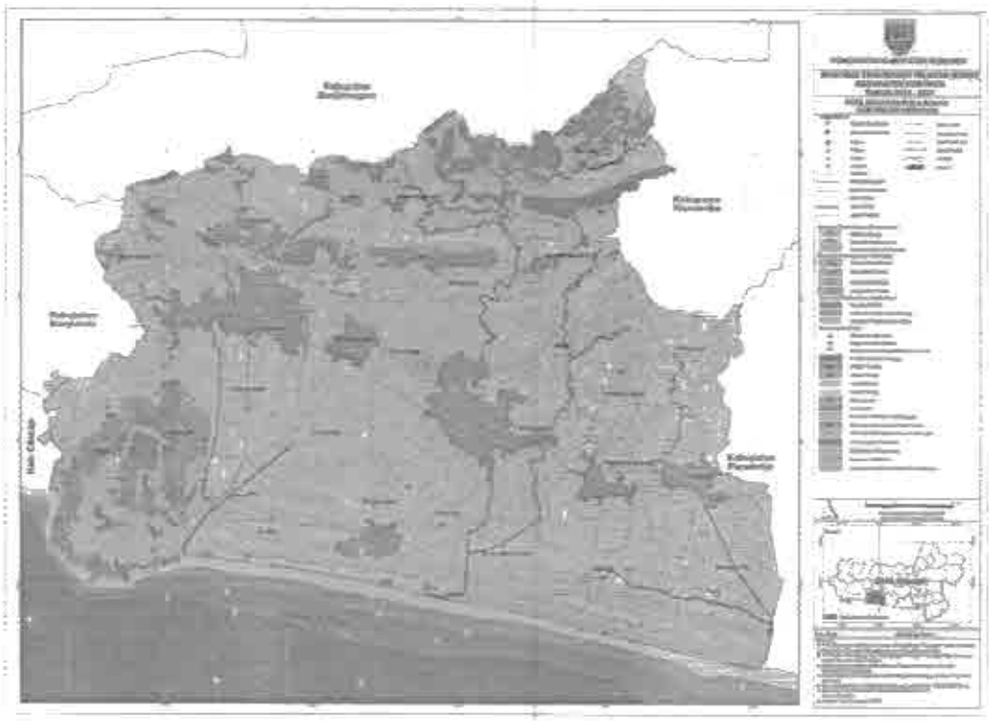
Tabel 2. Efektivitas Keuangan Daerah Otonom

Kemampuan Keuangan	**Rasio Kemandirian (%)**
Sangat Efektif	> 100
Efektif	> 90 – 100
Cukup Efektif	> 80 – 90
Kurang Efektif	> 60 – 80
Tidak Efektif	≥ 60

Sumber: Kepmendagri No. 690.900-327 Tahun 1996

B. Kajian Praktis/Praktik Empiris

1. Kabupaten Kebumen



Gambar 2. Peta Wilayah Kabupaten Kebumen

Kabupaten Kebumen merupakan salah satu daerah kabupaten di Provinsi Jawa Tengah dengan Ibukotanya adalah Kebumen. Terletak antara 109°22' s/d 109°50' Bujur Timur dan 7°27' s/d 7°50' Lintang Selatan. Dengan keberadaan sebagai salah satu daerah yang melingkupi wilayah pesisir selatan bagian barat Jawa Tengah, Kabupaten Kebumen menempati posisi strategis di persilangan arus transportasi Yogyakarta-Kebumen-Jakarta dan Yogyakarta-Kebumen-Bandung.

Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Kebumen adalah sebelah Utara adalah Kabupaten Banjarnegara, sebelah Timur adalah Kabupaten Wonosobo dan Kabupaten Purworejo, sebelah Barat adalah Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap, sebelah Selatan adalah Samudra Hindia.

Luas wilayah Kabupaten Kebumen adalah 1.581,11 km², memiliki wilayah administrasi yang terdiri atas 26 kecamatan, 449 desa dan 11 kelurahan. Dasar hukum pembagian wilayah administrasi tersebut adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Djawa Tengah. 26 kecamatan tersebut adalah:

1. Adimulyo
2. Alian
3. Ambal
4. Ayah
5. Bonoworo
6. Buayan
7. Buluspesantren
8. Gombong
9. Karanganyar
10. Karanggayam
11. Karangsambung
12. Kebumen
13. Klirong
14. Kutowinangun
15. Kuwarasan
16. Mirit
17. Padureso
18. Pejagoan
19. Petanahan
20. Poncowarno
21. Prembun
22. Puring
23. Rowokele
24. Sadang
25. Sempor
26. Sruweng

2. Analisis APBD

a. Analisis Struktur APBD

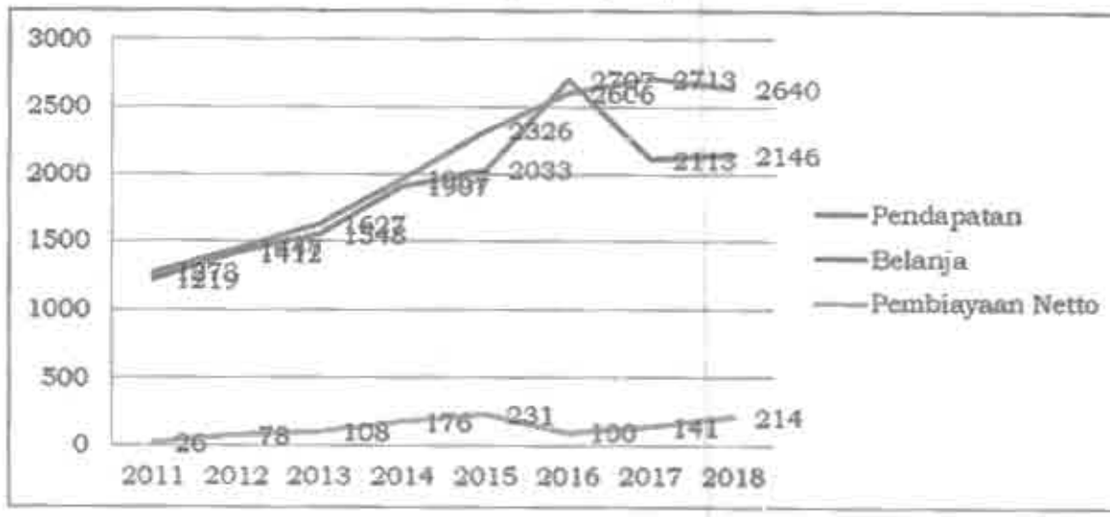
APBD Kabupaten Kebumen untuk kurun waktu tahun 2011 sampai dengan 2018 menunjukkan perkembangan yang relatif cukup baik. Hal tersebut seiring dengan perkembangan kebutuhan pemerintah daerah dalam mendanai kegiatan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat. Struktur APBD Kabupaten Kebumen yang terdiri atas pendapatan, belanja dan pembiayaan, masing-masing mempunyai tren yang cenderung mengalami kenaikan dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2018. Ilustrasi ini dapat diamati pada tabel dan grafik sebagai berikut:

Tabel 3. Realisasi APBD Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018

(Dalam Milyar Rupiah)

Realisasi	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pendapatan	1,273	1,447	1,627	1,967	2,326	2,606	2,713	2,640
Belanja	1,219	1,412	1,548	1,907	2,033	2,707	2,113	2,146
Pembiayaan Netto	26	78	108	176	231	261	141	214

Grafik 1. Realisasi APBD Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*



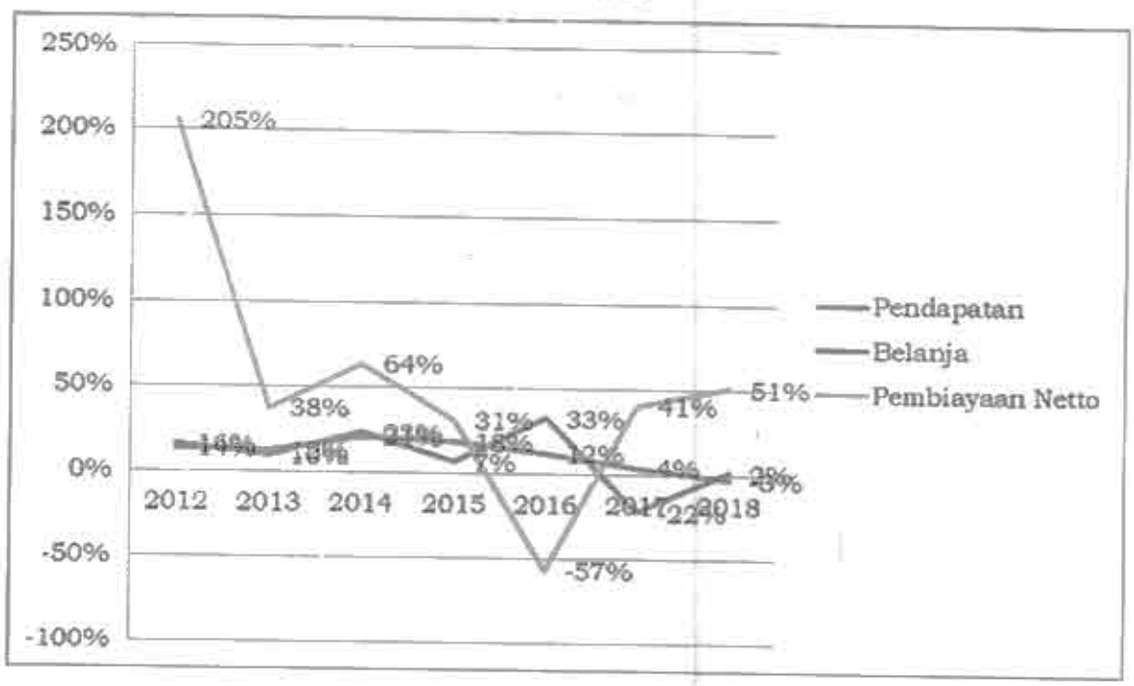
Berdasarkan data yang dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2018, laju pertumbuhan Pendapatan daerah naik rata-rata

11% setiap tahunnya, namun belanja juga naik yaitu rata-rata 10% per tahun, sedangkan pembiayaan neto mengalami fluktuasi setiap tahunnya namun rata-rata naik 53%, sehingga masih dapat menutup defisit anggaran setiap tahunnya. Berikut ini tabel persentase laju pertumbuhan APBD Kabupaten Kebumen.

Tabel 4. Laju Pertumbuhan Realisasi APBD Kabupaten Kebumen Tahun 2012-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pendapatan	14%	12%	21%	18%	12%	4%	-3%
Belanja	16%	10%	23%	7%	33%	-22%	2%
Pembiayaan Netto	205%	38%	64%	31%	-57%	41%	51%

Grafik 2. Realisasi Laju Pertumbuhan APBD Kabupaten Kebumen Tahun 2012-2018



b. Analisis Pendapatan

1) Struktur Pendapatan

a) Pertumbuhan Pendapatan

Struktur pendapatan dalam APBD Kabupaten Kebumen terdiri atas PAD, Pendapatan Transfer dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah. Secara umum masing-masing jenis pendapatan dari PAD dan Dana Transfer mengalami kenaikan.

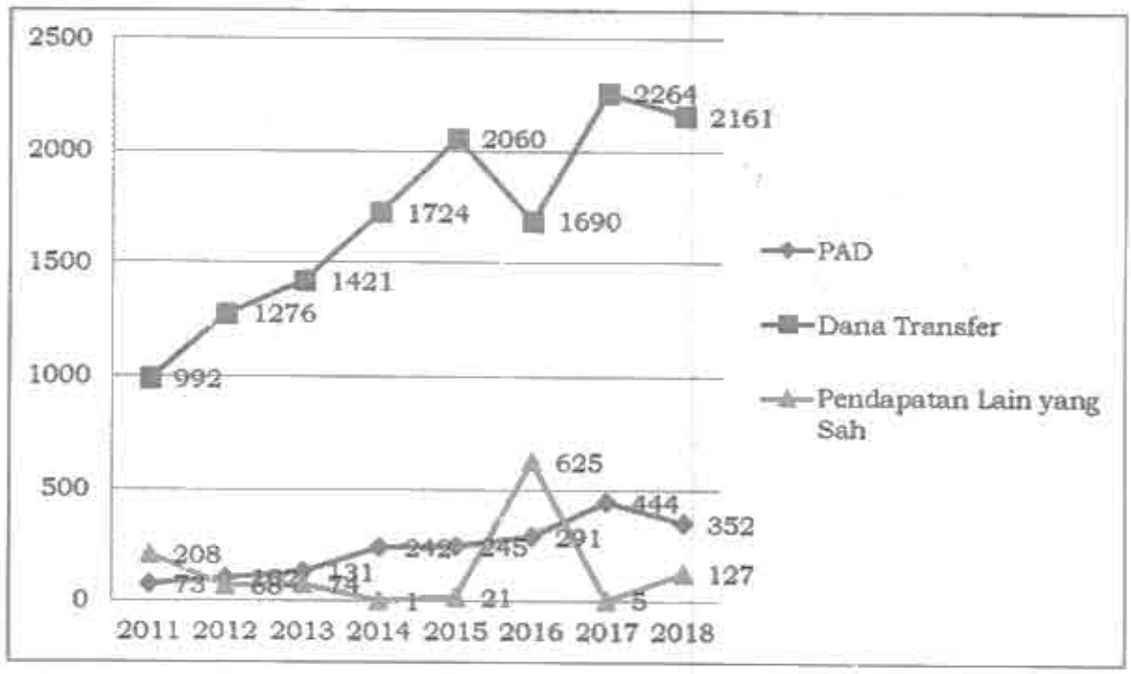
Realisasi laju pertumbuhan Pendapatan dari tahun 2012-2018 yang diterima dari sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki rata-rata peningkatan mencapai 29% setiap tahunnya, kemudian pada sektor dana transfer, peningkatan laju pertumbuhan berada pada angka 13%, dan pada sektor lain-lain pendapatan yang sah memiliki laju pertumbuhan yang fluktuatif dan cukup signifikan dari tahun 2012-2018, dengan rata-rata peningkatan mencapai 985% setiap tahunnya.

Formulasi alokasi dana transfer relatif baku dan tidak langsung dapat diintervensi oleh kebijakan pemerintah daerah. Meskipun sebenarnya pemerintah daerah dapat melakukan intervensi atas variabel yang digunakan untuk perhitungan dana transfer, seperti misalnya untuk DAU dipengaruhi oleh jumlah penduduk, luas wilayah, indeks pembangunan manusia (IPM), indeks kemahalan konstruksi, PDRB per kapita, PAD dan faktor lainnya. Intervensi pemerintah daerah yang dimaksud adalah upaya pemerintah daerah agar variabel yang digunakan untuk perhitungan DAU dapat memiliki bobot yang tinggi agar alokasi DAU meningkat. Beberapa variabel yang dapat diintervensi oleh pemerintah daerah adalah IPM dan pengendalian jumlah penduduk. Namun upaya seperti itu tidak mudah dilakukan dalam waktu singkat. Grafik 3 dan 4 berikut memberikan gambaran mengenai pendapatan dan laju pendapatan pemerintah Kabupaten Kebumen tahun 2011 sampai dengan tahun 2018.

Tabel 5. Realisasi Pendapatan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PAD	73	102	131	242	245	291	444	352
Dana Transfer	992	1,276	1,421	1,724	2,060	1,690	2,264	2,161
Lain-lain pendapatan yang sah	208	68	74	1	21	625	5	127

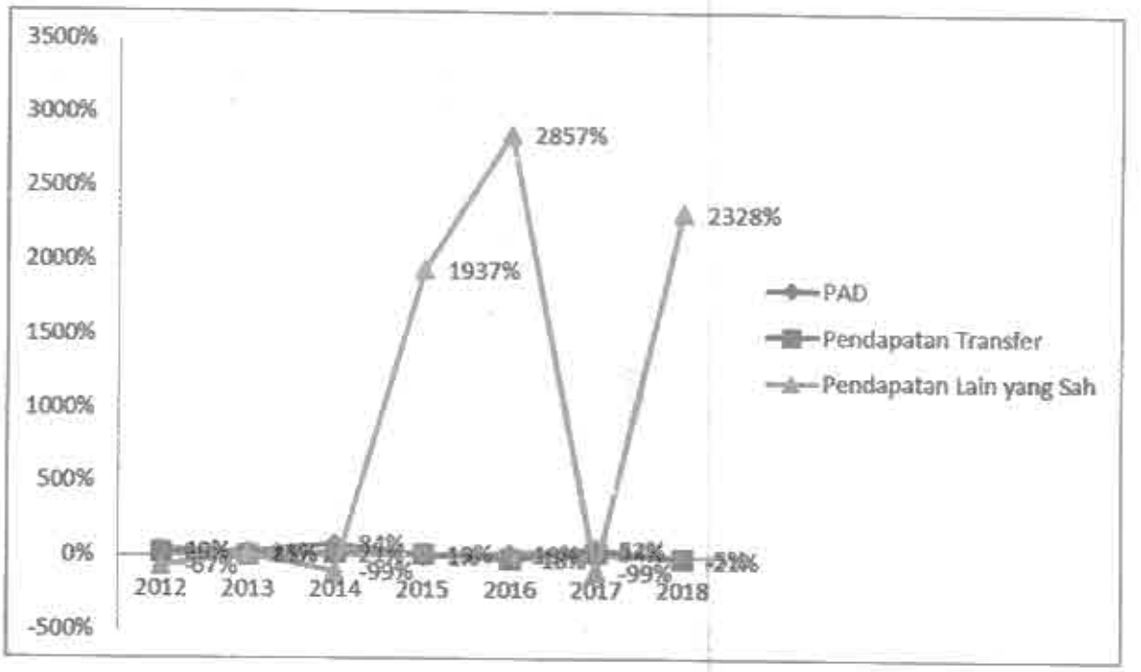
Grafik 3. Realisasi Pendapatan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*



Tabel 6. Laju Realisasi Pendapatan Kabupaten Kebumen Tahun 2012-2018

Laju Pertumbuhan	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PAD	40%	28%	84%	1%	19%	52%	-21%
Dana Transfer	29%	11%	21%	19%	-18%	34%	-5%
Lain-lain pendapatan yang sah	-67%	8%	-99%	1937%	2857%	-99%	2328%

Grafik 4. Persentase Laju Realisasi Pendapatan Kabupaten Kebumen Tahun 2012-2018



b) *Share* Pendapatan

Analisis terhadap *share* pendapatan APBD Kabupaten Kebumen diketahui bahwa selama tahun 2011-2018, dana transfer atau dana perimbangan mengambil bagian terbesar dalam *share* pendapatan yang mencapai angka 82%, diikuti dengan Pendapatan Asli Daerah yang memiliki porsi 11% dan terkecil dimiliki oleh pendapatan lain-lain yang sah dengan angka 7%. Berdasarkan persentase tersebut memberikan kesimpulan bahwa kemandirian keuangan Kabupaten Kebumen masih tergolong rendah.

Diagram 1. *Share* Realisasi Pendapatan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018



2) Pendapatan Asli Daerah

Komposisi PAD Kabupaten Kebumen menunjukkan bahwa Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah mempunyai kontribusi besar 62%, diikuti Pajak Daerah 22%, kemudian Retribusi Daerah sebesar 12% dan kontribusi terendah adalah pada Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan sebesar 4%.

Tabel 7. Struktur Realisasi PAD Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pajak Daerah	17	20	42	46	52	63	79	97
Retribusi Daerah	16	25	25	43	27	25	23	37
Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	3	7	6	8	9	7	22	10
Lain-lain PAD yang sah	37	50	59	144	158	196	320	208

Grafik 5. Struktur Realisasi PAD Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

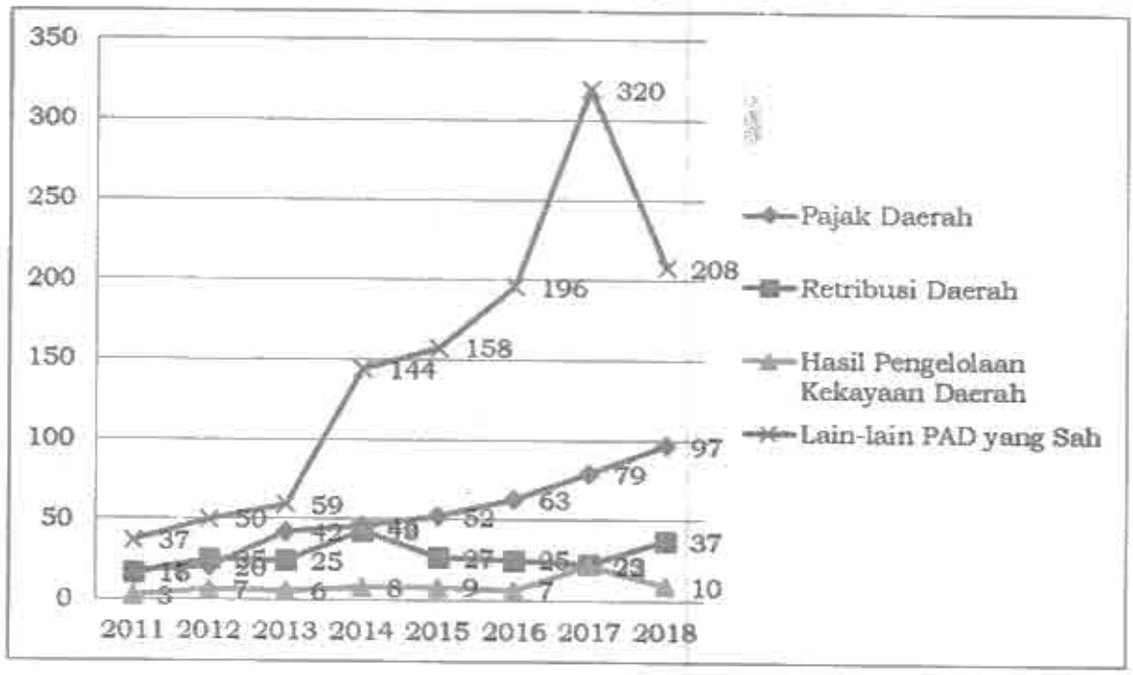
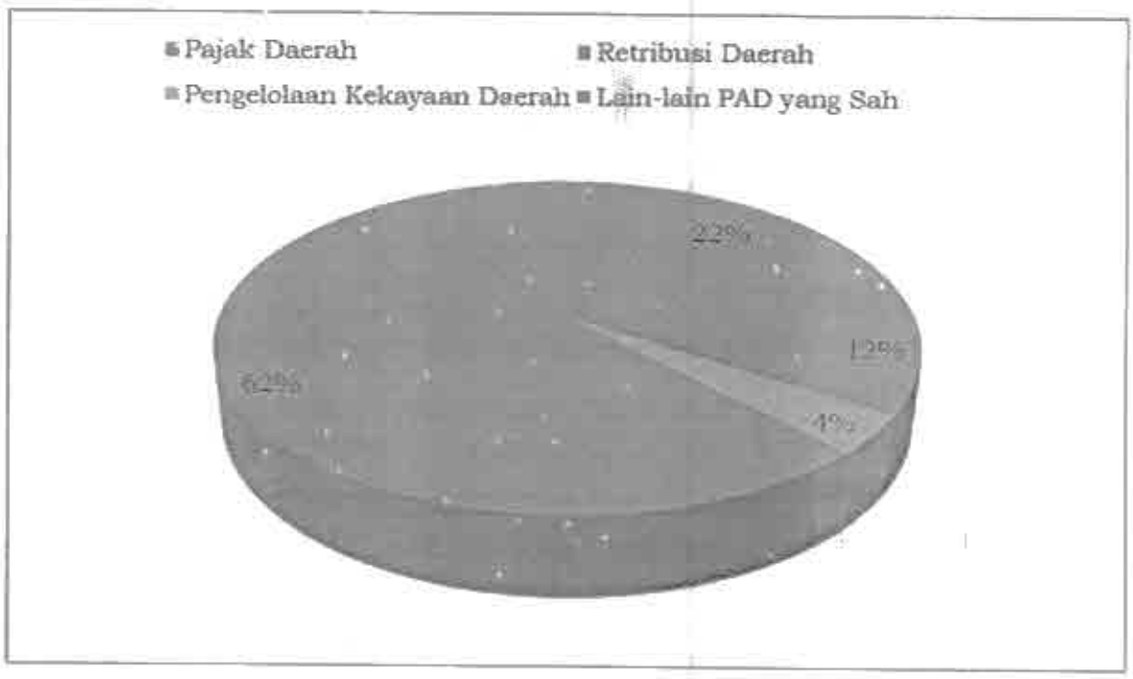


Diagram 2. *Share* Komponen Realisasi PAD Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018



c. Analisis Belanja

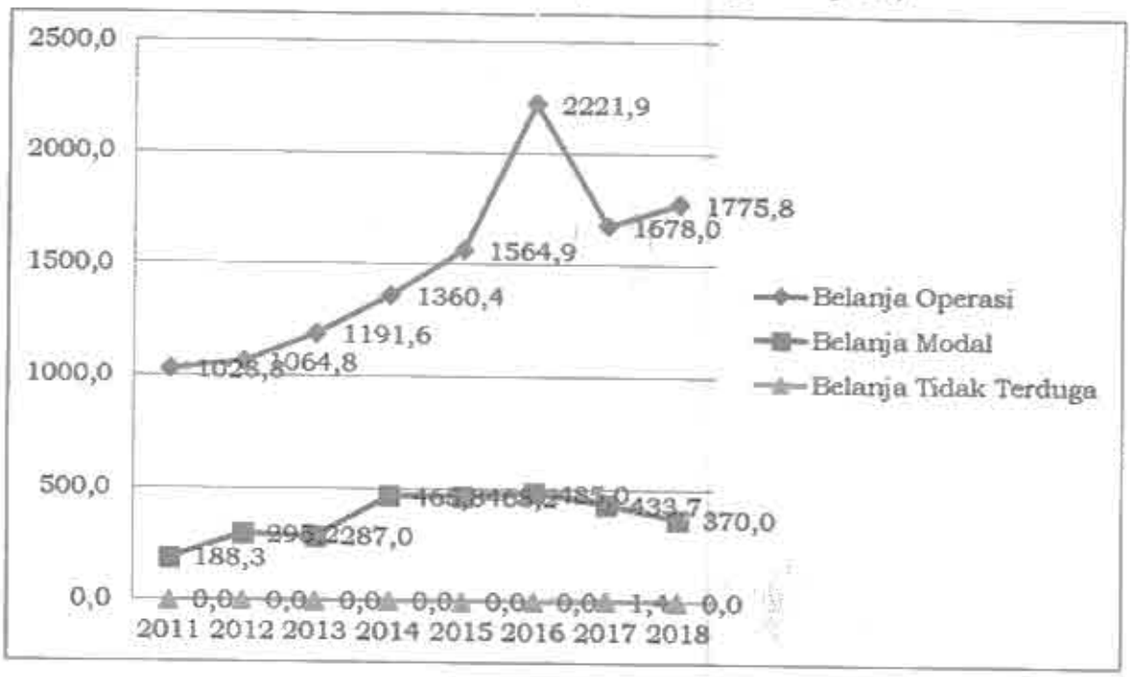
1) Struktur Belanja

Struktur realisasi belanja dalam APBD Kabupaten Kebumen tahun 2011-2018 didominasi oleh belanja operasi, yakni rata-rata 79,88% setiap tahunnya, diikuti dengan belanja modal dengan porsi 20,11% dan sebagian kecil pada belanja tidak terduga. Walaupun tidak sebesar belanja operasi, namun belanja modal dan belanja tak terduga memiliki peningkatan yang positif. Lebih besarnya proporsi belanja tidak langsung terjadi hampir di seluruh pemerintah daerah di Indonesia, karena karakteristik pemerintah daerah yang jumlah pegawai, jumlah kantor dan jumlah peralatan relatif banyak sehingga membutuhkan biaya untuk operasional yang relatif cukup tinggi. Idealnya proporsi antara belanja tidak langsung dengan belanja langsung adalah seimbang bahkan seharusnya lebih besar belanja langsung. Proporsi belanja pada Kabupaten Kebumen belum ideal karena didominasi oleh belanja langsung yang didalamnya terdapat belanja operasi pada tahun 2011-2018.

Tabel 8. Struktur Realisasi Belanja APBD Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja Operasi	1,028.8	1,064.8	1,191.6	1,360.4	1,564.9	2,221.9	1,678.0	1,775.8
Belanja Modal	188.3	295.2	287.0	465.8	468.2	485.0	433.7	370.0
Belanja Tidak Terduga	-	-	0.0	0.0	0.0	-	1.4	0.0

Grafik 6. Struktur Realisasi Belanja APBD Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*



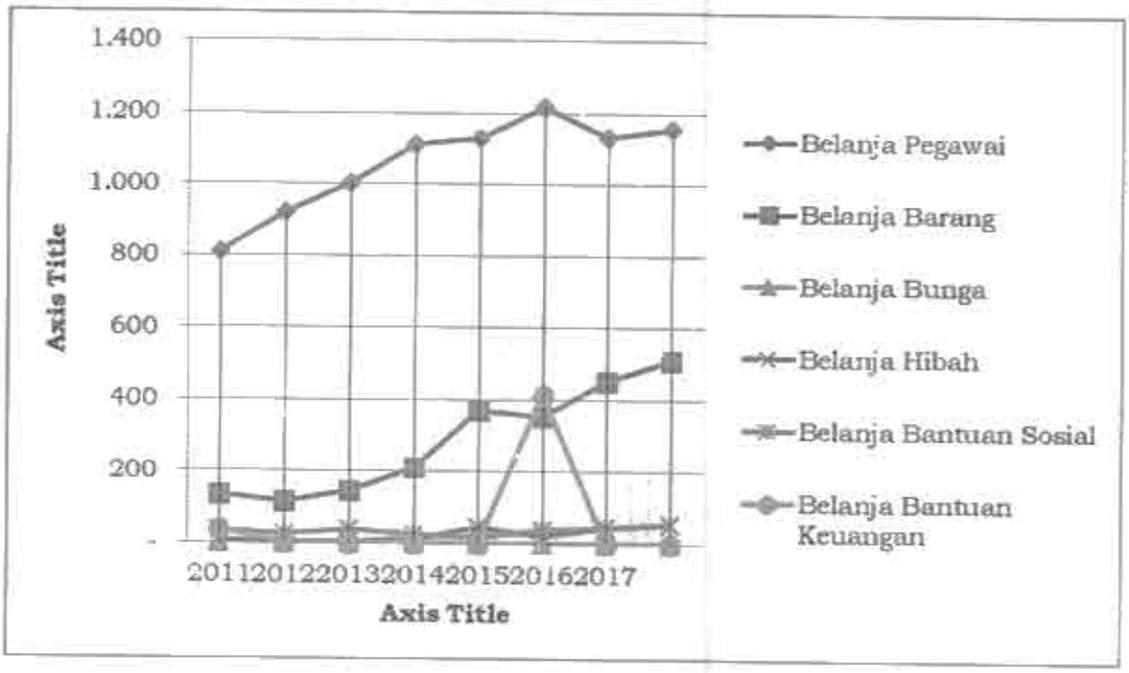
3.1 Belanja Operasi

Komponen belanja tidak langsung dalam struktur belanja APBD Kabupaten Kebumen pada tahun 2011-2018 didominasi oleh belanja pegawai. Realisasi Belanja pegawai mengalami kenaikan setiap tahunnya terkecuali pada tahun 2017 mengalami penurunan dari tahun 2016, sedangkan komponen belanja tidak langsung selain belanja pegawai mengalami perubahan baik peningkatan maupun penurunan.

Tabel 9. Struktur Realisasi Belanja Operasi Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

Belanja Operasi	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja Pegawai	811.4	920.8	1,003.3	1,111.9	1,128.6	1,217.3	1,134.5	1,156.1
Belanja Barang	133.8	115.7	146.1	208.9	370.7	354.9	452.6	511.2
Belanja Bunga	-	-	-	-	-	-	-	-
Belanja Hibah	9.2	3.6	3.8	12.3	46.0	21.3	45.6	56.7
Belanja Bantuan Sosial	33.9	23.9	37.7	26.5	19.7	39.2	45.3	51.8
Belanja Bantuan Keuangan	40.4	0.8	0.8	0.9	-	414.9	-	-

Grafik 7. Struktur Realisasi Belanja Operasi Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 (Dalam Milyar Rupiah)



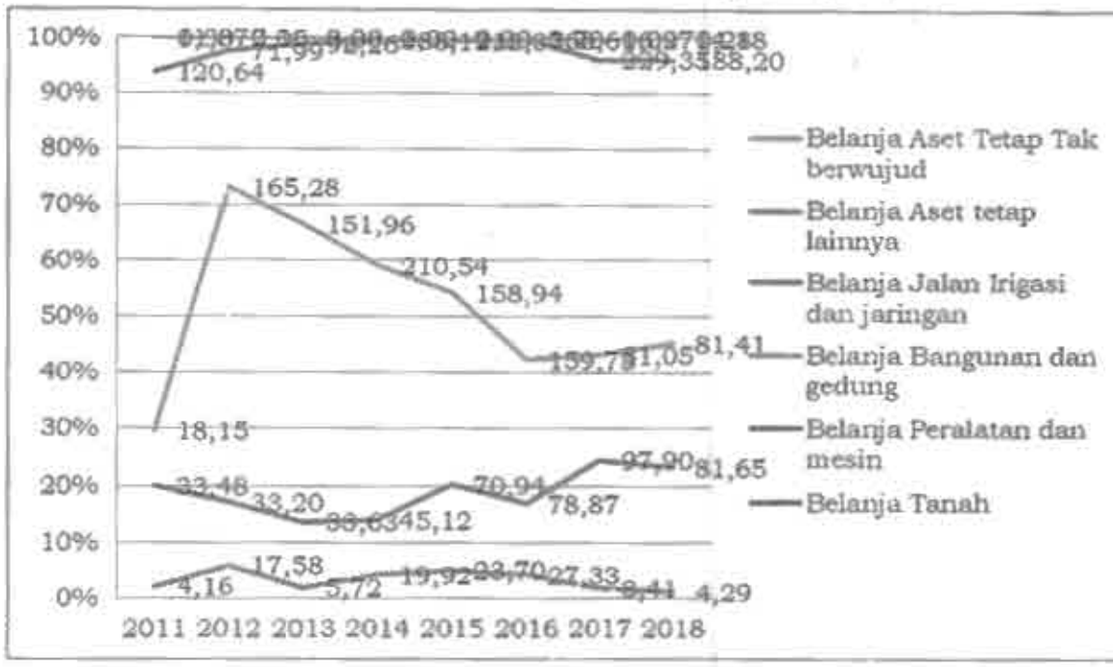
3.2 Belanja Modal

Komponen belanja modal pada Kabupaten Kebumen dibagi menjadi belanja tanah, belanja peralatan dan mesin, belanja bangunan dan gedung, belanja jalan, irigasi dan jaringan serta belanja aset tetap lainnya. Belanja terbesar adalah pada belanja jalan, irigasi dan jaringan dengan peningkatan yang fluktuatif.

Tabel 10. Komponen Realisasi Belanja Modal Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

Belanja Modal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja Tanah	4.2	17.6	5.7	19.9	23.7	27.3	8.4	4.3
Belanja Peralatan dan mesin	33.5	33.2	33.6	45.1	70.9	78.9	97.9	81.6
Belanja Bangunan dan gedung	18.1	165.3	152.0	210.5	158.9	159.7	81.0	81.4
Belanja Jalan Irigasi dan jaringan	120.6	72.0	92.3	188.2	212.4	360.6	229.3	188.2
Belanja Aset tetap lainnya	11.9	7.2	3.4	2.0	2.2	1.7	17.0	14.2
Belanja Aset Tetap Tak berwujud	-	-	-	-	-	-	0.0	0.3

Grafik 8. Komponen Realisasi Belanja Langsung Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*



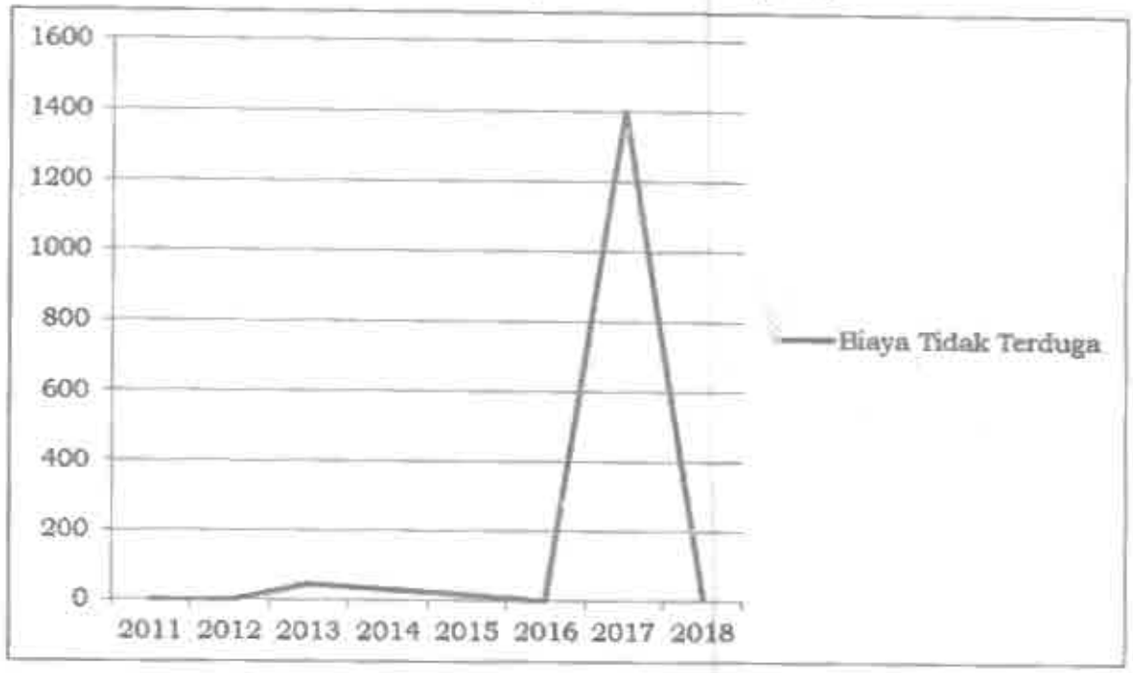
3.3 Belanja Tidak Terduga

Belanja Tak terduga pada Kabupaten Kebumen memiliki perubahan yang tidak menentu setiap tahunnya, dikarenakan merupakan dana yang tidak selalu dipergunakan untuk keperluan Pemerintah Daerah. Belanja tidak terduga dari tahun ke tahun adalah sebagai berikut:

Tabel 11. Realisasi Belanja Tidak Terduga Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Juta Rupiah)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Belanja Tidak Terduga	-	-	43	30	17	-	1,401	5

Grafik 9. Realisasi Belanja Tidak Terduga Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Juta Rupiah)*



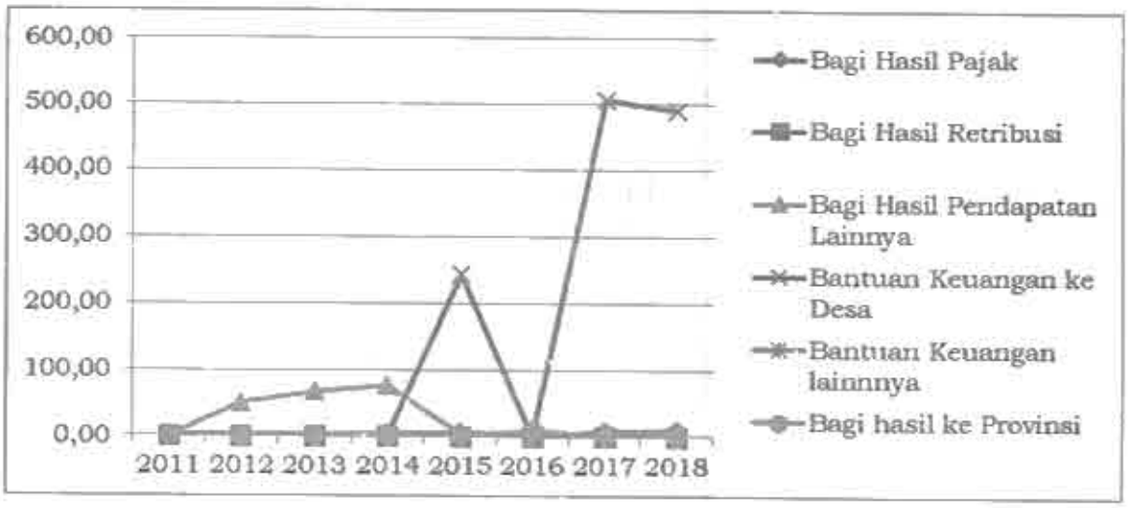
3.4 Belanja Transfer

Belanja Transfer pada Kabupaten Kebumen merupakan pengeluaran dana pemerintah daerah untuk kepentingan bagi hasil pajak, retribusi dan pendapatan lainnya serta belanja untuk bantuan keuangan desa, bantuan keuangan lainnya dan bagi hasil ke provinsi. Rincian realisasi belanja transfer dari tahun 2011 sampai tahun 2018 adalah sebagai berikut:

Tabel 12. Komponen Realisasi Belanja Transfer Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam milyar Rupiah)*

Transfer	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bagi Hasil Pajak	1.37	1.81	2.00	4.03	4.63	-	6.84	8.99
Bagi Hasil Retribusi	0.29	0.38	0.40	0.39	-	-	-	-
Bagi Hasil Pendapatan Lainnya	-	50.26	67.13	75.88	2.86	-	2.90	5.06
Bantuan Keuangan ke Desa	-	-	-	-	243.88	-	506.35	490.61
Bantuan Keuangan lainnnya	-	-	-	-	0.88	-	1.04	1.04
Bagi hasil ke Provinsi	-	-	-	-	-	8.66	-	-

Grafik 10. Komponen Realisasi Belanja Transfer Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018



d. Analisis Pembiayaan

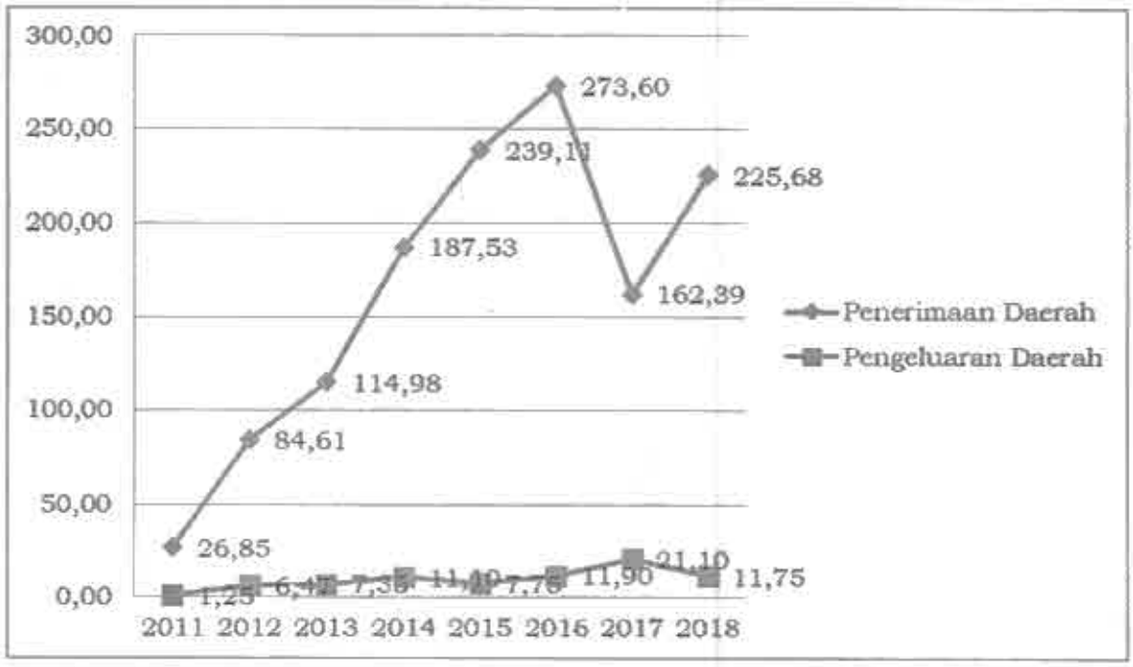
1) Struktur Pembiayaan

Analisis terhadap struktur pembiayaan selama periode tahun 2011-2018 memperlihatkan bahwa penerimaan pembiayaan mengalami kenaikan yang cukup signifikan dan pengeluaran pembiayaan relatif berfluktuasi.

Tabel 13. Struktur Realisasi Pembiayaan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

PEMBIAYAAN	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Penerimaan Daerah	26.8	84.6	115.0	187.5	239.1	273.6	162.4	225.7
Pengeluaran Daerah	1.3	6.5	7.4	11.1	7.8	11.9	21.1	11.8

Grafik 11. Struktur Realisasi Pembiayaan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*



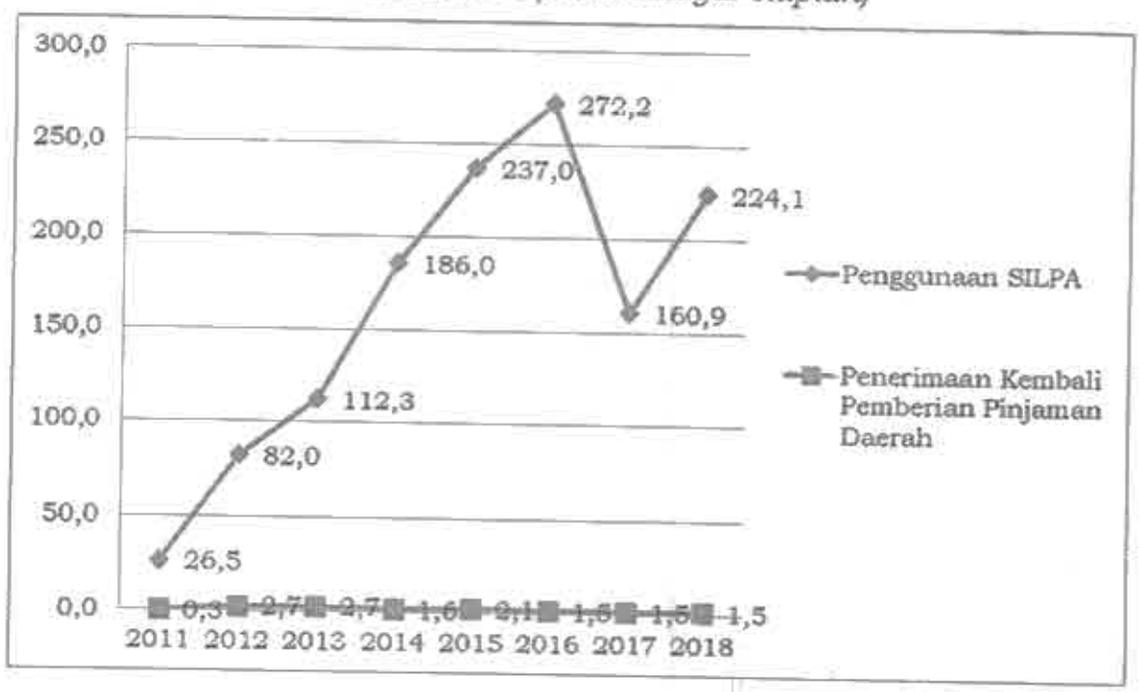
2) Penerimaan Pembiayaan

Penerimaan pembiayaan dalam APBD Kabupaten Kebumen lima tahun terakhir didominasi oleh SiLPA. Komponen lain yaitu Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah relatif sangat kecil proporsinya. SiLPA selama periode tahun 2011-2018 mengalami perubahan baik kenaikan maupun penurunan yang jumlahnya tidak teratur. Tingginya SiLPA tidak selalu berarti terjadi efisiensi belanja, tetapi dapat terjadi karena adanya belanja-belanja atau kegiatan pemerintah yang tidak dapat diserap dan dijalankan. Untuk membuktikan hal tersebut perlu ditelaah lebih dalam dikaitkan dengan ketercapaian *output* masing-masing kegiatan dalam APBD.

Tabel 14. Realisasi Penerimaan Pembiayaan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

Penerimaan Daerah	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Penggunaan SILPA	26.5	82.0	112.3	186.0	237.0	272.2	160.9	224.1
Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	0.3	2.7	2.7	1.6	2.1	1.5	1.5	1.5

Grafik 12. Realisasi Penerimaan Pembiayaan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*



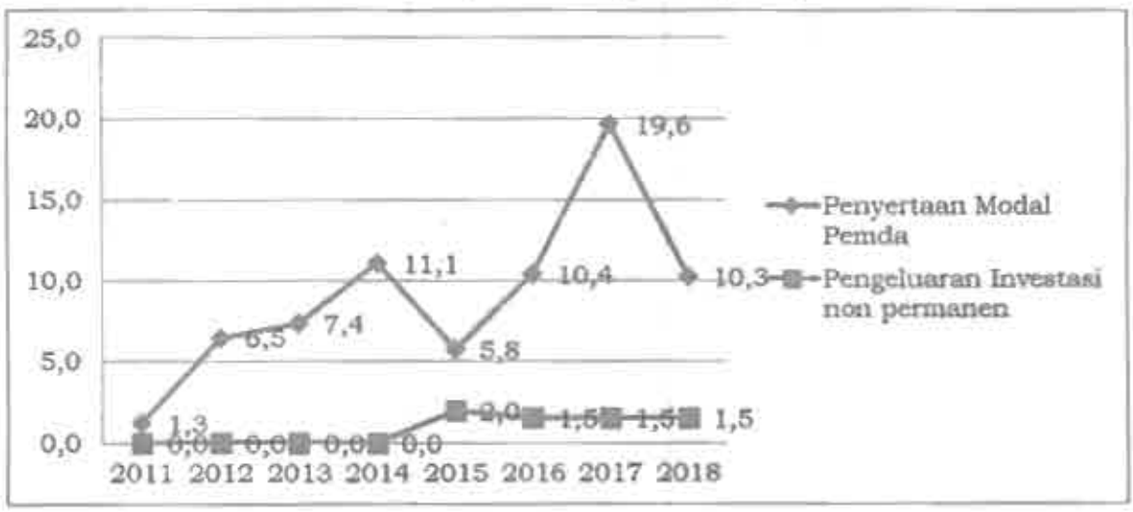
3) Pengeluaran Pembiayaan

Komponen pengeluaran pembiayaan selama kurun waktu tahun 2011-2018 dialokasikan paling tinggi untuk penyertaan modal/investasi pemda yang terjadi pada tahun 2017 sebesar Rp 19,6 Milliar, sedangkan penyertaan modal/investasi pemda terendah pada kurun waktu tersebut terjadi pada tahun 2011 sebesar Rp 1,25 Miliar.

Tabel 15. Realisasi Pengeluaran Pembiayaan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

Pengeluaran Daerah	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Penyertaan Modal Pemda	1.3	6.5	7.4	11.1	5.8	10.4	19.6	10.3
Pengeluaran Investasi non permanen	-	-	-	-	2.0	1.5	1.5	1.5

Grafik 13. Realisasi Pengeluaran Pembiayaan Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*



3. Analisis Kinerja Keuangan

a. Analisis Aset

1) Pertumbuhan Pos-Pos Aset Dalam Neraca

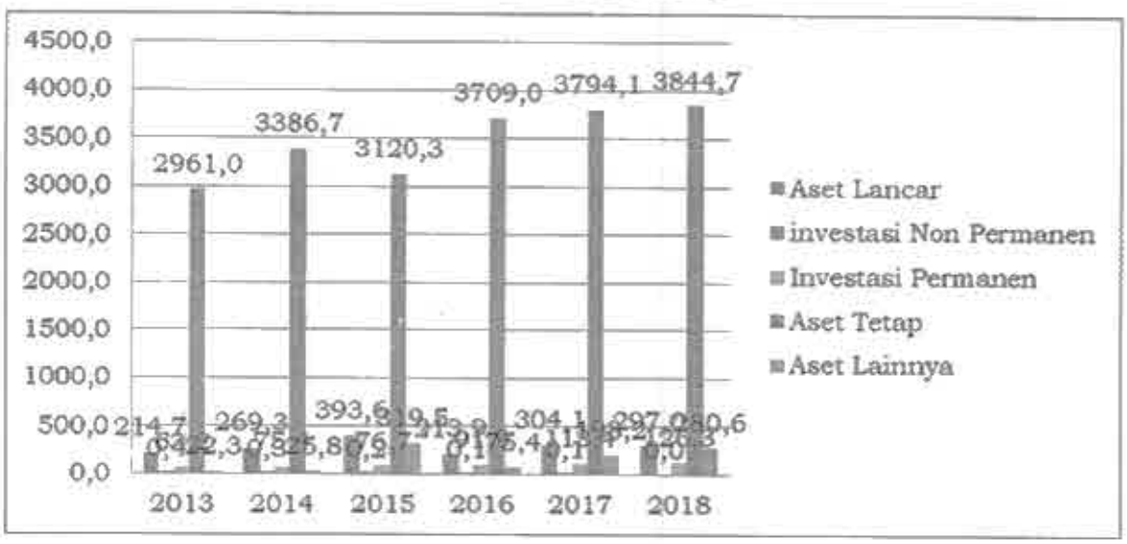
Pos Aset dalam neraca dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2018 setiap tahun mengalami peningkatan rata-rata 7% setiap tahunnya. Aset tetap memiliki peningkatan rata-rata 5% setiap tahunnya. Pada aset lancar memiliki peningkatan rata-rata 7% setiap tahunnya, kemudian pada sektor investasi permanen memiliki peningkatan setiap tahun rata-rata 3%, dan pada aset lainnya memiliki peningkatan 6% setiap tahunnya.

Tabel 16. Aset Kabupaten Kebumen Dalam Neraca Tahun 2013-2018

(dalam miliar rupiah)

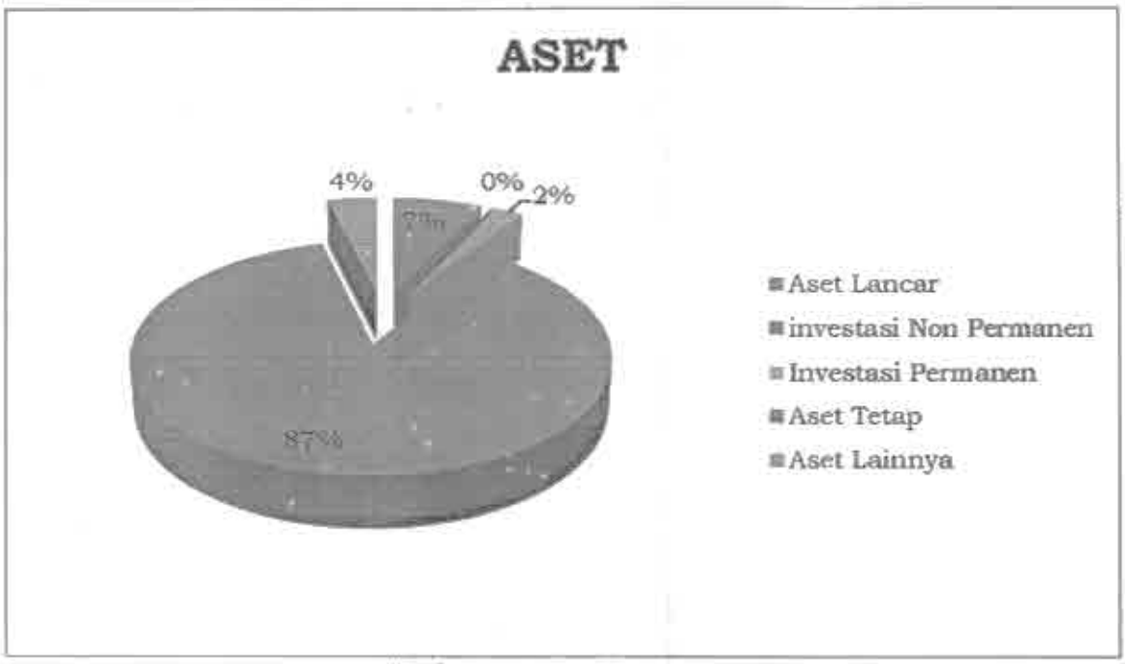
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aset Lancar	214.7	269.3	393.6	213.9	304.1	297.0
investasi Non Permanen	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	-
Investasi Permanen	63.2	75.4	76.7	91.9	113.4	126.3
Aset Tetap	2,961.0	3,386.7	3,120.3	3,709.0	3,794.1	3,844.7
Aset Lainnya	22.3	25.8	319.5	75.4	198.2	280.6

Grafik 14. Komposisi Aset Kabupaten Kebumen Dalam Neraca Tahun 2013-2018



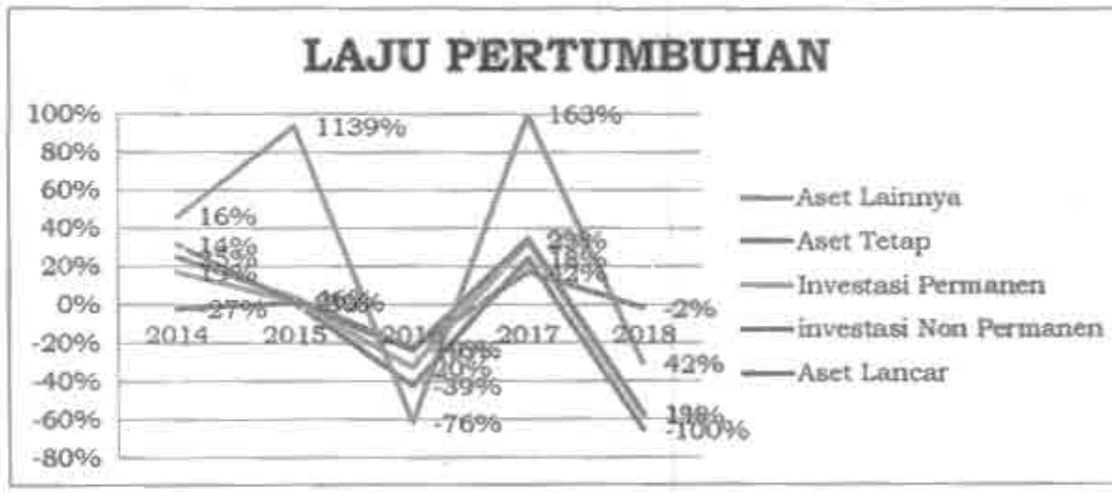
Proporsi aset dalam neraca Kabupaten Kebumen tahun 2013-2018 didominasi oleh aset tetap yakni sebesar 87%. Nilai aset tetap yang relatif besar tersebut membawa konsekuensi Pemerintah Kabupaten Kebumen harus mengalokasikan sejumlah dana yang relatif signifikan yang akan digunakan untuk pos pemeliharaan/perawatan.

Diagram 3. Proporsi Aset Kabupaten Kebumen Dalam Neraca Tahun 2013-2018



Laju pertumbuhan aset dalam diagram terlihat sangat berfluktuatif dari tahun 2013-2018. Pada aset lancar tumbuh rata-rata 11% per tahun, sedangkan investasi permanen menunjukkan pertumbuhan yang stagnan pada angka 13%. Peningkatan signifikan terjadi dari tahun 2014 ke tahun 2015 pada aset lainnya yang meningkat mencapai 1.139%.

Grafik 15. Laju Pertumbuhan Realisasi Aset Kabupaten Kebumen Tahun 2014-2018



2) Pertumbuhan Aset Lancar

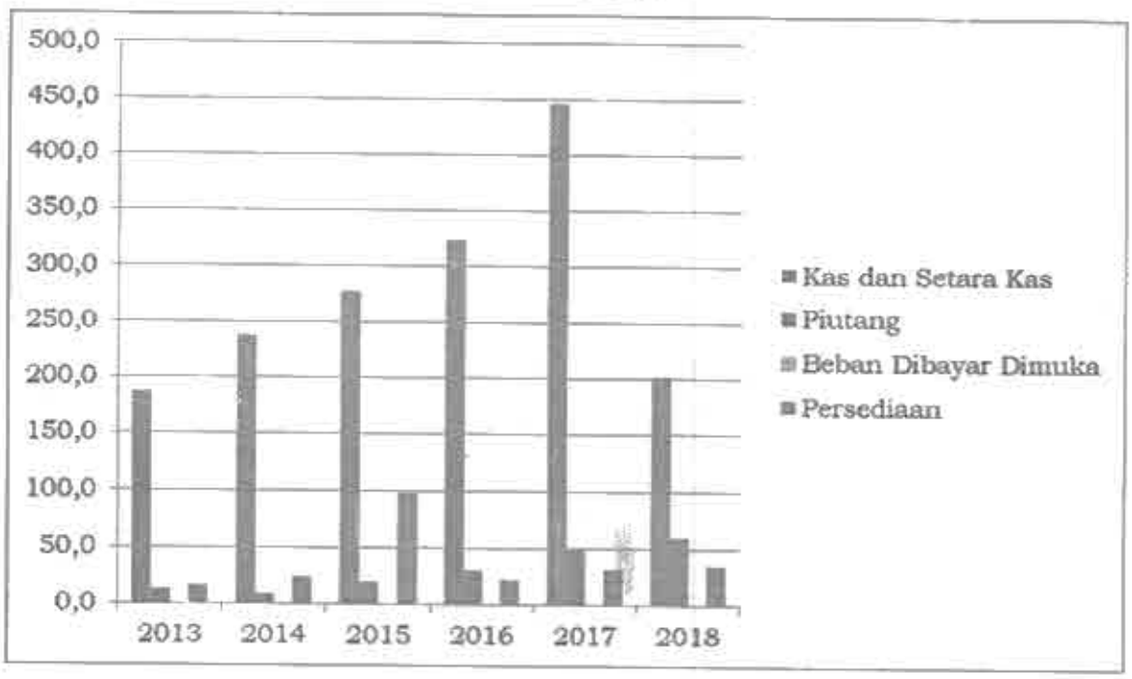
Aset lancar dalam neraca Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018 didominasi oleh Kas dan Setara Kas yang memiliki total mencapai 81% dari total aset lancar. Piutang pada Kabupaten Kebumen memiliki rata-rata peningkatan sebesar 11% setiap tahun dan persediaan memiliki rata-rata peningkatan 9% setiap tahunnya. Tingginya jumlah kas dan setara kas dapat menjadi pertanyaan tersendiri karena dapat dinilai bahwa pemerintah daerah belum dapat mengoptimalkan kas yang dimilikinya untuk investasi, untuk mengembangkan infrastuktur daerah maupun untuk membiayai pelayanan kepada masyarakat. Namun justifikasi ini dapat dibuktikan lebih lanjut dengan cara menyandingkan dengan hasil analisis lain seperti analisis keserasian belanja dan analisis *free cash flow*.

Tabel 17. Komposisi Aset Lancar Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018

(dalam Milyar Rupiah)

ASET LANCAR	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kas dan Setara Kas	186.00	237.00	276.35	323.70	446.24	202.09
Piutang	12.44	8.71	19.55	30.57	49.23	59.75
Beban Dibayar Dimuka	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07	0.09
Persediaan	16.29	23.59	97.67	21.50	31.64	35.02

Grafik 16. Komposisi Aset Lancar Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018



Laju pertumbuhan aset lancar sangat berfluktuatif dari tahun 2013-2018. Kas dan setara kas yang mendominasi komposisi aset lancar, rata-rata 81%. Kas dan setara kas terjadi penurunan yang cukup signifikan dari tahun 2014 ke tahun 2015. Piutang memiliki rata-rata 9%. Peningkatan pada piutang yang signifikan terjadi pada tahun 2017 ke tahun 2018 yang mencapai 11%. Pada Pos persediaan memiliki rata-rata 11%, peningkatan yang signifikan terjadi pada tahun 2015.

Tabel 18. Laju Pertumbuhan Aset Lancar Kabupaten Kebumen Tahun 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Kas dan Setara Kas	1%	-18%	16%	-1%	-17%
Piutang	-3%	2%	3%	1%	11%
Beban Dibayar Dimuka	0%	0%	0%	0%	0%
Persediaan	1%	16%	-19%	0%	6%

Grafik 17. Laju Pertumbuhan Aset Lancar Kabupaten Kebumen Tahun 2014-2018

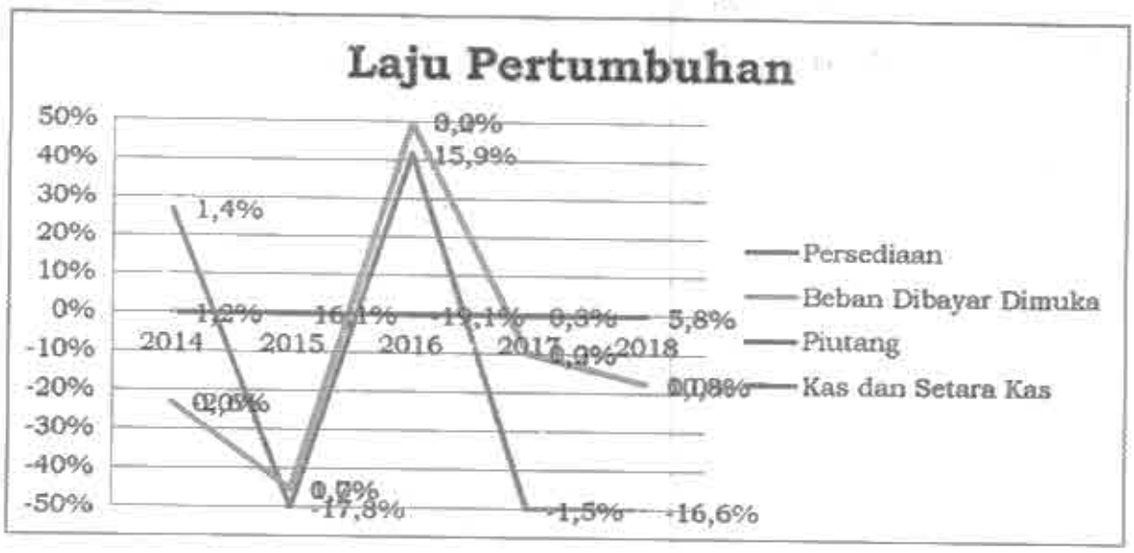


Diagram 4. *Share* Aset Lancar Kabupaten Kebumen Tahun 2014-2018



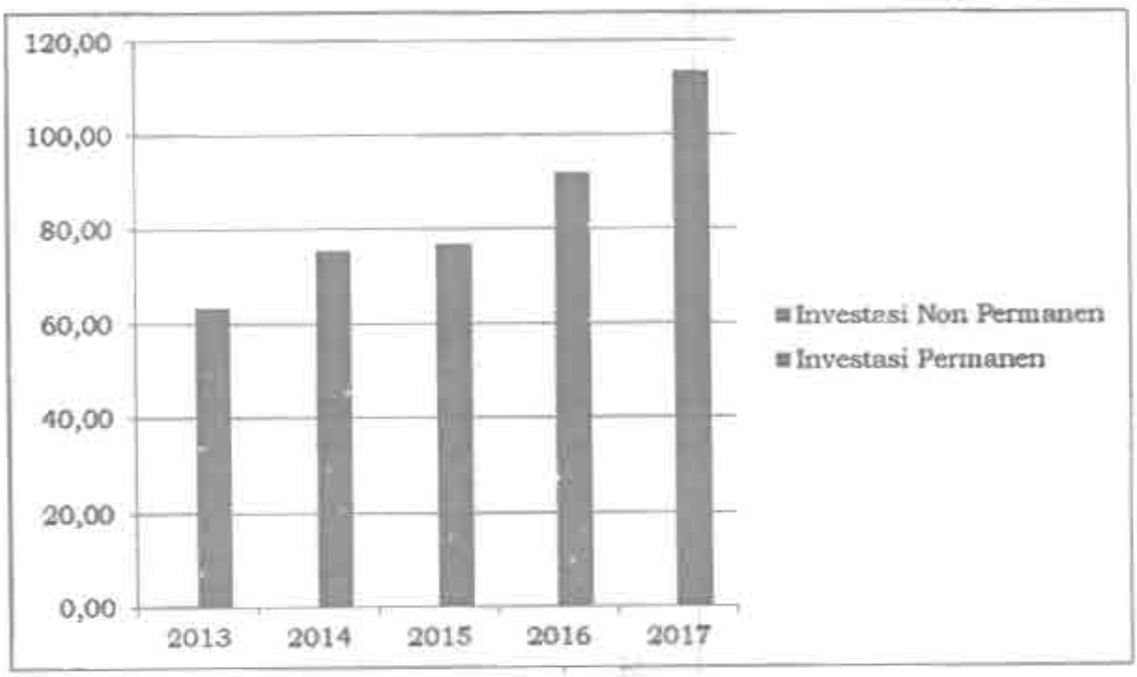
3) Pertumbuhan Investasi Jangka Panjang

Jumlah investasi jangka panjang yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen terdiri dari investasi non permanen dan investasi permanen. Pada Investasi permanen dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2018 cenderung terjadi penurunan dengan rata-rata penurunan sebesar 36%. Kemudian pada sisi investasi permanen cenderung terjadi peningkatan dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2018, dengan rata-rata peningkatan 15%.

Tabel 19. Pertumbuhan Investasi Jangka Panjang Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018 *(Dalam Milyar Rupiah)*

	2014	2015	2016	2017	2018
Investasi Non Permanen	-27%	-30%	-39%	18%	-100%
Investasi Permanen	19%	2%	20%	23%	11%

Grafik 18. Pertumbuhan Investasi Jangka Panjang Kabupaten Kebumen 2013-2018



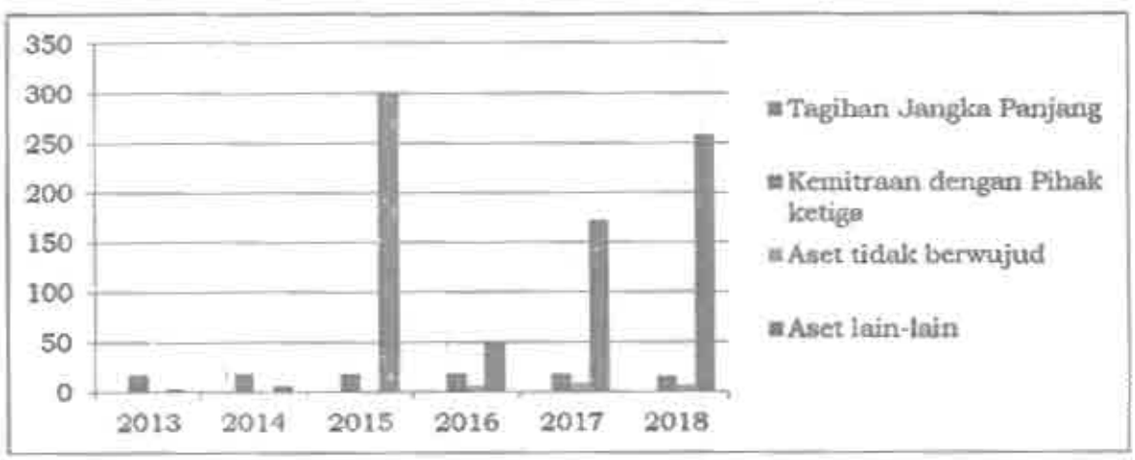
4) Pertumbuhan Aset Lainnya

Komponen aset lainnya hanya didominasi oleh akun aset tidak berwujud dan aset lain-lain selama periode tahun 2013-2018. Pada kemitraan dengan pihak ketiga memiliki jumlah yang sama sejak tahun 2014 sampai dengan tahun 2018, namun pada tahun 2018 tidak memiliki aset dari kemitraan dengan pihak ketiga dengan penurunan sebesar 2%. Kemudian pada aset tidak berwujud terjadi lonjakan yang signifikan dari tahun 2015 ke tahun 2016 dengan peningkatan lebih dari 500%. Kemudian pada aset lain-lain terjadi peningkatan yang signifikan dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2015.

Tabel 20. Aset Lainnya Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018 *(dalam milyar rupiah)*

ASET LAINNYA	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tagihan Jangka Panjang						
Kemitraan dengan Pihak ketiga	17.6	18.3	18.3	18.3	18.3	16.1
Aset tidak berwujud	0.8	1.1	1.0	6.3	7.9	6.9
Aset lain-lain	3.9	6.3	300.3	50.8	172.1	257.6

Grafik 19. Komposisi Aset Lainnya Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018 *(dalam milyar rupiah)*



Grafik 20. Laju Pertumbuhan Aset Lainnya Kabupaten Kebumen Tahun 2014-2018



b. Analisis Kewajiban dan Ekuitas Dana

1) Analisis Utang Pemerintah Daerah

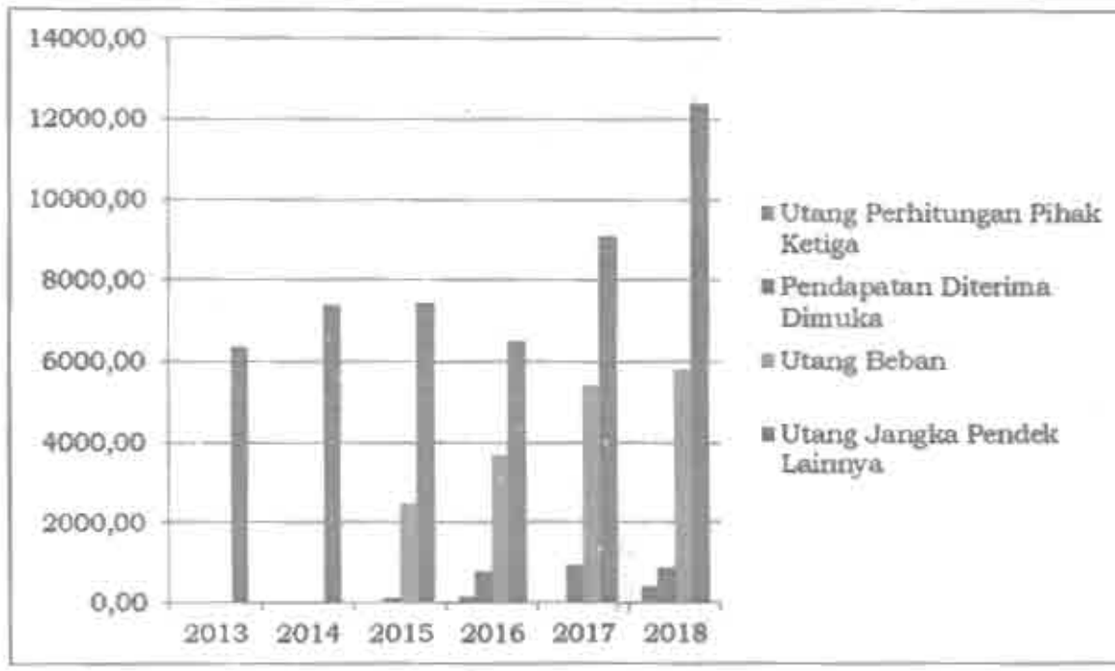
Utang Pemerintah Kabupaten Kebumen selama periode tahun 2013-2018 mengalami perubahan baik peningkatan maupun penurunan. Utang perhitungan pihak ketiga memiliki kecenderungan pertumbuhan positif dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2016, namun pada tahun 2017 mengalami penurunan yang signifikan dan peningkatan yang signifikan terjadi pada tahun 2018. Rata-rata peningkatan untuk perhitungan pihak ketiga adalah sebesar 0,82 %. Untuk pendapatan diterima dimuka dan utang beban mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dimulai dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2018, dengan rata-rata peningkatan sebesar 3,78%. Pada utang jangka pendek lainnya, tahun 2013 sampai dengan 2015 mengalami peningkatan dan mengalami penurunan pada tahun 2016. Rata-rata peningkatan utang jangka pendek lainnya sebesar 16%. Untuk menilai kemampuan

Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam melunasi utang jangka pendek tersebut dapat dilihat dari hasil analisis likuiditas.

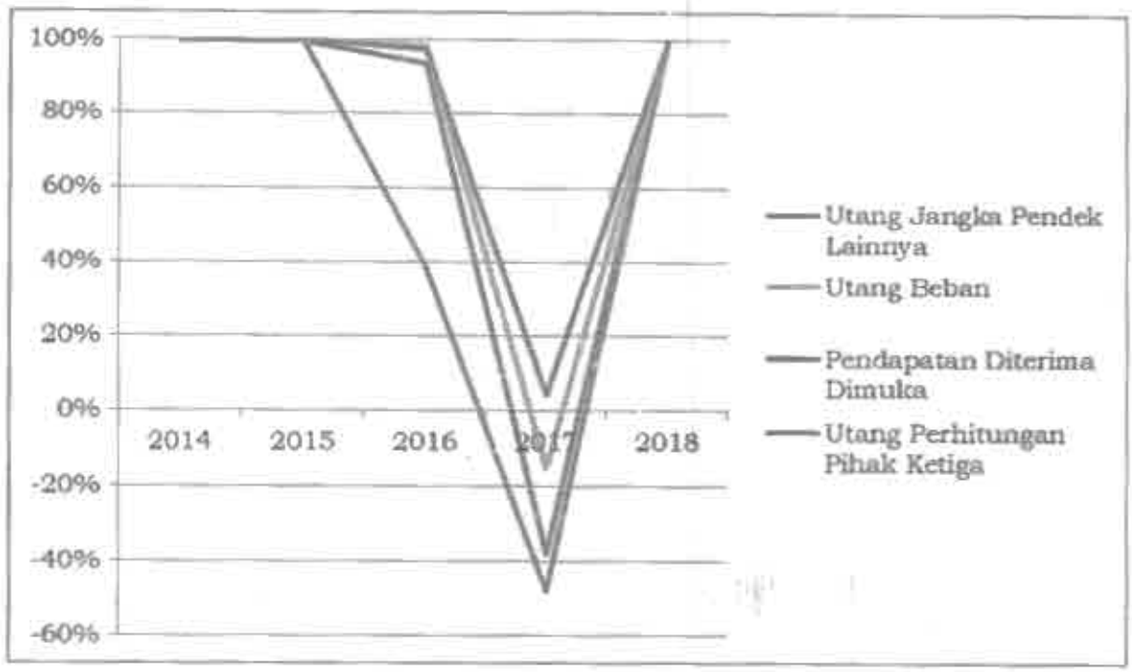
Tabel 21. Utang Pemerintah Kabupaten Kebumen
Tahun 2013-2018 *(dalam Juta Rupiah)*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Utang Perhitungan Pihak Ketiga	0.207	9	28	133	2	399
Pendapatan Diterima Dimuka	-	-	120	751	906	857
Utang Beban	-	-	2,447	3,683	5,410	5,812
Utang Jangka Pendek Lainnya	6,351	7,373	7,427	6,521	9,090	12,402

Grafik 21. Utang Pemerintah Kabupaten Kebumen
Tahun 2013-2018



Grafik 22. Laju Pertumbuhan Utang Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018



2) Analisis Ekuitas Dana

Ekuitas dana yang dikuasai oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen selama periode tahun 2013-2018 untuk Ekuitas dana mengalami peningkatan yang positif dengan rata-rata per tahunnya adalah 7%, walaupun pada tahun 2013-2014 mengalami penurunan, namun pada tahun berikutnya mengalami peningkatan kembali pada Ekuitas dana tersebut.

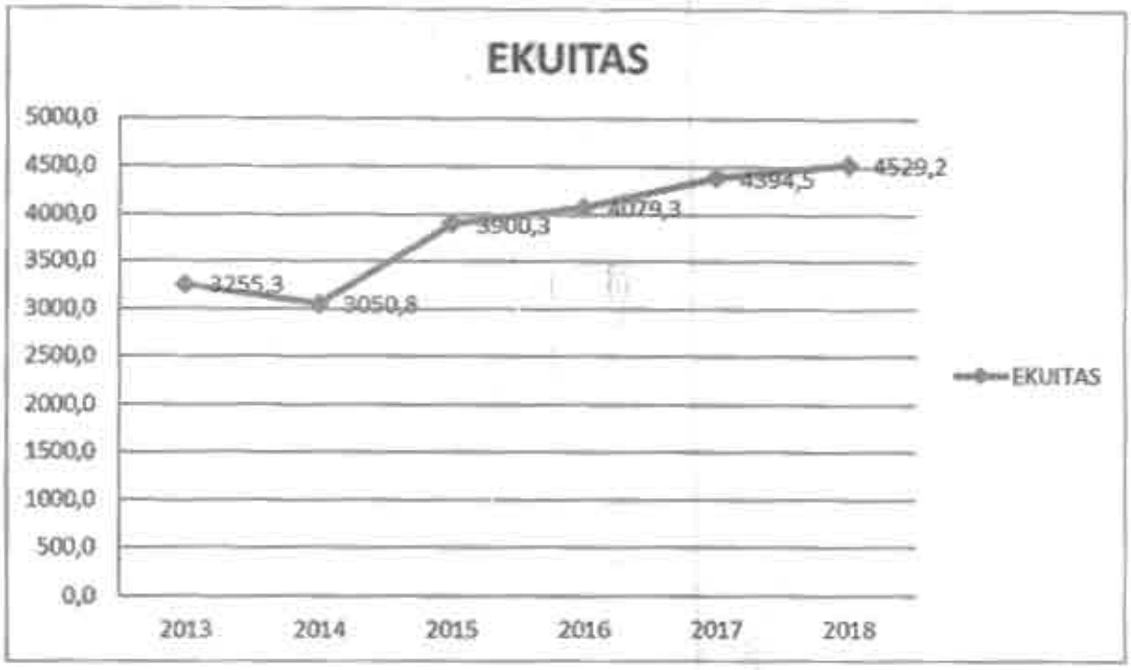
Komponen ekuitas dana lancar yang terbesar adalah bersumber dari SiLPA, dan komponen ekuitas dana investasi terbesar bersumber dari investasi aset tetap. Masing-masing jenis ekuitas yang dikuasai oleh pemerintah Kabupaten Kebumen selama beberapa tahun terakhir ini disajikan dalam tabel dan grafik di bawah ini.

Tabel 22. Ekuitas Dana Pemerintah Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018

(Dalam Milyar Rupiah)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ekuitas	3,255.28	3,050.81	3,900.34	4,079.26	4,394.49	4,529.22

Grafik 23. Ekuitas Dana Pemerintah Kabupaten Kebumen 2013-2018



Grafik 24. Laju Pertumbuhan Ekuitas Dana Kabupaten Kebumen Tahun 2014-2018



c. Analisis Rasio Keuangan

1) Rasio Likuiditas

Rasio likuiditas menunjukkan kemampuan Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam memenuhi kewajiban atau utang jangka pendeknya. Rasio likuiditas dapat dibedakan menjadi empat jenis rasio yakni:

a) Rasio lancar, yaitu membandingkan antara aset lancar dengan utang jangka pendek
b) Rasio kas, yaitu membandingkan antara kas dan setara kas yang tersedia dengan utang lancar
c) Rasio cepat (*quick ratio*), yaitu membandingkan antara aset lancar setelah dikurangi persediaan dengan utang lancar
d) *Working capital to total assets*, yakni untuk mengukur likuiditas dari total aset dengan posisi modal kerja neto. Rasio ini dihitung dengan formula aset lancar dikurangi utang lancar dibagi dengan total aset

Sehingga hasil perhitungan terhadap rasio-rasio likuiditas dalam kaitannya dengan empat jenis rasio diatas adalah sebagai berikut:

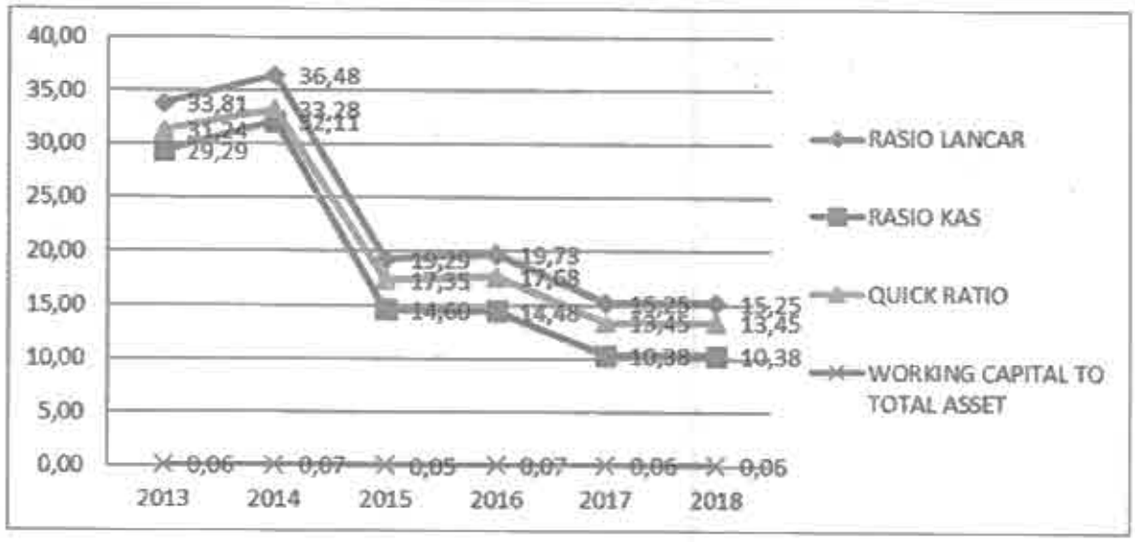
Tabel 23. Rasio Likuiditas Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RASIO LANCAR	33.81	36.48	39.27	19.29	19.73	15.25
RASIO KAS	29.29	32.11	27.58	14.60	14.48	10.38
QUICK RATIO	31.24	33.28	29.53	17.35	17.68	13.45
WORKING CAPITAL TO TOTAL ASSET	0.06	0.07	0.10	0.05	0.07	0.06

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa hampir seluruh rasio likuiditas mengalami fluktuasi setiap tahunnya, bahkan mengalami kecenderungan menurun. Sebagai contoh untuk rasio kas pada tahun 2013 bernilai 29.29 yang berarti bahwa Rp 1 utang lancar dijamin oleh Rp 29.29 kas, namun pada tahun 2018 rasio ini hanya bernilai 10.38 yang berarti bahwa Rp 1 utang lancar dijamin oleh Rp 10.38 kas.

Demikian juga dengan rasio lancar dan *quick ratio*. Namun kecenderungan penurunan ini tidak menjadi permasalahan bagi Kabupaten Kebumen.

Grafik 25. Rasio Likuiditas Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018



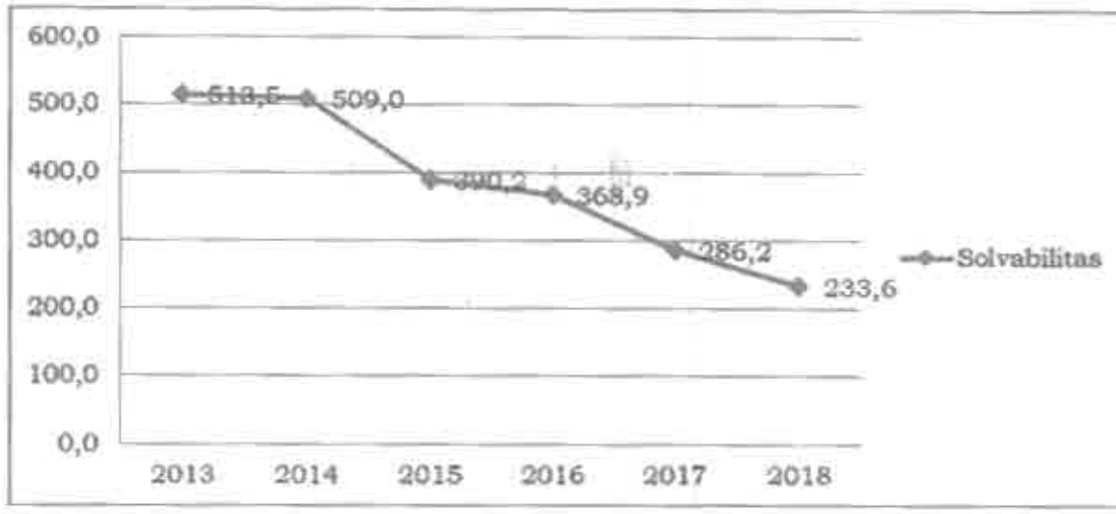
2) Rasio Solvabilitas

Rasio solvabilitas dapat digunakan untuk melihat kemampuan Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam memenuhi seluruh kewajibannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Rasio solvabilitas dihitung dari perbandingan antara total aset dibandingkan dengan total utang. Selama kurun waktu tahun 2013-2018, rasio solvabilitas keuangan Pemerintah Kabupaten Kebumen menunjukkan pola yang cenderung menurun.

Tabel 24. Rasio Solvabilitas Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rasio Solvabilitas	513.53	509.00	390.18	368.89	286.20	233.62

Grafik 26. Rasio Solvabilitas Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018



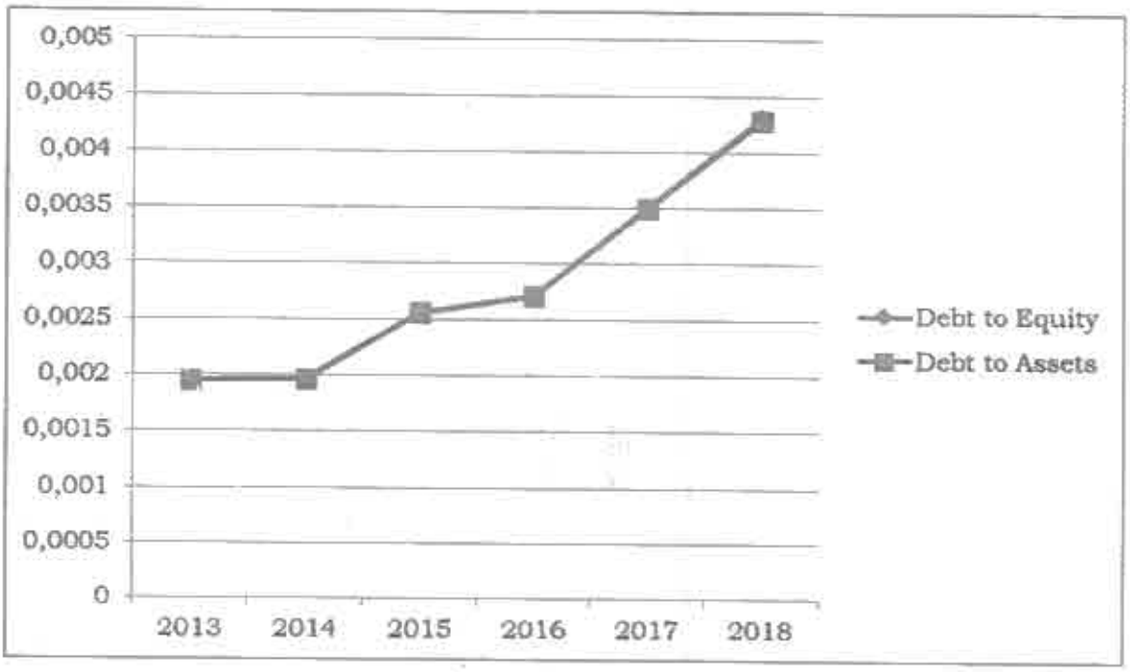
3) Rasio Utang (*Leverage Ratio*)

Untuk lebih melengkapi analisis terkait kemampuan Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam memenuhi utang-utangnya, maka diperlukan analisis rasio utang *(leverage ratio). Leverage ratio* yang digunakan dalam perhitungan ini adalah rasio utang terhadap ekuitas *(total debt to equity ratio)* dan rasio utang terhadap modal *(total debt to total capital assets). Total debt to equity ratio* yang tinggi mengindikasikan bahwa pemerintah daerah sudah kelebihan utang *(over-leveraged)*, sedangkan *total debt to total capital assets* digunakan untuk mengetahui berapa bagian dari aset modal yang dapat digunakan untuk menjamin utang. Sesuai peraturan sebenarnya dalam melakukan pinjaman pemerintah daerah tidak diperkenankan untuk menjadikan aset modal sebagai jaminan. Sehingga rasio ini hanya sebatas sebagai gambaran kemampuan modal pemerintah daerah dalam menjamin utang-utangnya.

Tabel 25. *Leverage Ratio* Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Debt to Equity	0.00195	0.00197	0.00256	0.00272	0.00351	0.00430
Debt to Assets	0.00195	0.00196	0.00256	0.00271	0.00349	0.00428

Grafik 27. Leverage Ratio Kabupaten Kebumen Tahun 2013-2018



Data keuangan tahun 2013-2018 menunjukkan bahwa nilai *total debt to equity ratio* pada Pemerintah Kabupaten Kebumen masih dapat dikatakan sangat kecil, sehingga tidak dapat dikatakan *over-leveraged* atau kelebihan utang. Dengan demikian berarti sebenarnya Pemerintah Kabupaten Kebumen masih memiliki kemampuan untuk memenuhi seluruh utang-utangnya di masa datang. Hanya saja jika tidak ada perubahan strategi pengelolaan utang dan strategi pembiayaan, investasi yang baik maka *over-leveraged* dapat saja terjadi, apalagi jika rasio likuiditas dan rasio solvabilitas memiliki kecenderungan menurun.

4) Derajat Desentralisasi

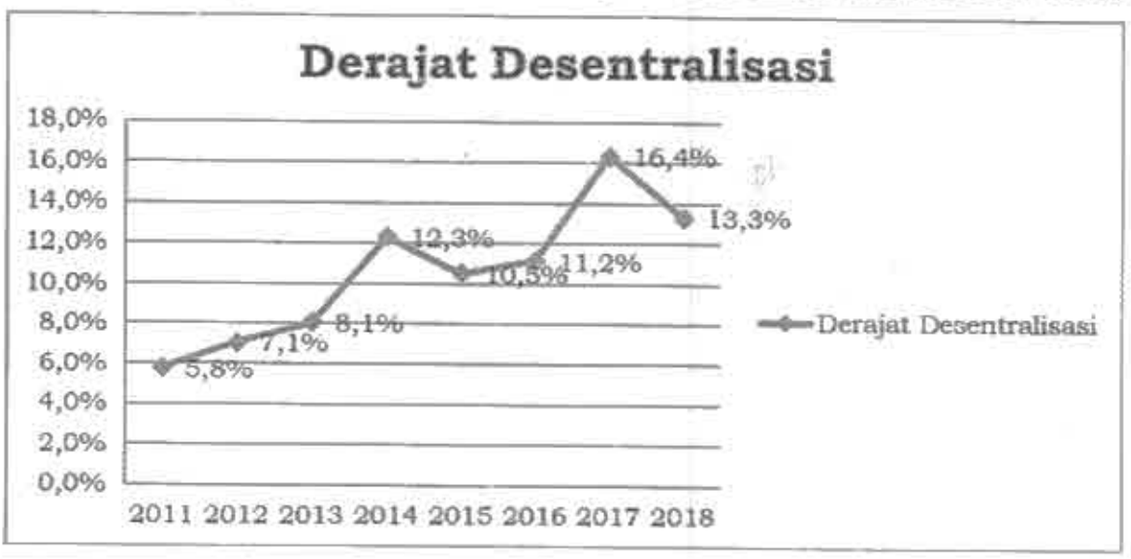
Derajat desentralisasi dilihat dari perbandingan PAD dengan Total Pendapatan Daerah (TPD). Mahmudi (2010: 142) mengatakan bahwa:

"Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antar jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total

penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi.

Derajat desentralisasi menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah, dimana semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam penyelenggaraan desentralisasi. Selama periode tahun 2011-2018 derajat desentralisasi Kabupaten Kebumen secara umum mengalami fluktuasi. Derajat desentralisasi terendah terjadi pada tahun dari 5,76% pada tahun 2011 menjadi 13% pada tahun 2018, namun derajat desentralisasi tertinggi terjadi pada tahun 2017 yang mencapai 16.35%. Tingkat pertumbuhan derajat desentralisasi Kabupaten Kebumen menunjukkan kinerja keuangan daerah yang semakin membaik.

Grafik 28. Derajat Desentralisasi Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018



5) Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemda diharapkan bisa menggali potensi yang ada di daerah tersebut guna meningkatkan pendapatan asli daerah, sehingga ketergantungan keuangan terhadap pemerintah pusat bisa berkurang.

Rasio ketergantungan keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah pendapatan transfer yang diterima oleh penerimaan daerah dengan total penerimaan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap penerimaan pusat dan/atau pemerintah propinsi.

Rasio ketergantungan keuangan daerah adalah perbandingan antara jumlah pendapatan transfer atau dana perimbangan dengan total pendapatan daerah. Semakin tinggi rasio ini maka semakin besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi. Data tahun 2011-2018 menunjukkan bahwa rasio ketergantungan keuangan daerah Kabupaten Kebumen memiliki kecenderungan meningkat, yang berarti bahwa ketergantungan Pemerintah Kabupaten Kebumen kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah provinsi semakin besar. Setiap tahun rasio ketergantungan pada Kabupaten Kebumen mengalami peningkatan walau tidak signifikan. Pada tahun 2016, mengalami penurunan rasio ketergantungan dari tahun 2015, penurunan yang terjadi 89% menjadi 65%. Kemudian pada tahun 2017, rasio ketergantungan meningkat lagi menjadi 83%.

Grafik 29. Rasio Ketergantungan Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018



6) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Keberhasilan kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah salah satunya dilihat dari kemandirian keuangan daerah tersebut. Suatu daerah yang sudah mandiri dalam aspek keuangan diharapkan bisa melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat tanpa mengharapkan transfer dana dari pemerintah pusat.

Rasio kemandirian keuangan daerah dihitung dengan cara membandingkan jumlah penerimaan Pendapatan Asli Daerah dibagi dengan jumah pendapatan transfer dari pemerintah pusat dan propinsi serta pinjaman daerah.

$$Rasio\ KKD = \frac{Pendapatan\ Asli\ Daerah}{(Dana\ transfer\ /perimbangan + Pinjaman\ Daerah)}$$

Kategori kemampuan keuangan dan pola hubungan adalah sebagai berikut:

Tabel 26. Pola hubungan dan tingkat kemampuan daerah

Kemampuan Keuangan	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah sekali	0% - 25%	Instruktif
Rendah	25% - 50%	Konsultatif
Sedang	50% - 75%	Partisipatif
Tinggi	75% - 100 %	Delegatif

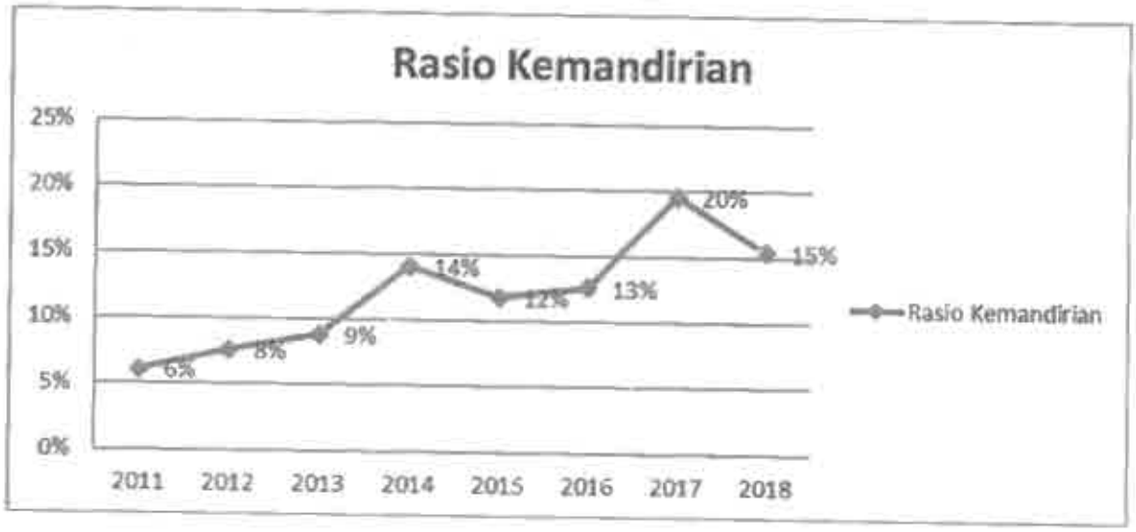
Sumber: Halim, 2004

Rasio kemandirian keuangan daerah adalah perbandingan antara jumlah penerimaan PAD dengan jumlah pendapatan transfer serta pinjaman daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah berarti kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kebumen semakin baik. Data tahun 2011-2018 menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kebumen memiliki persentase yang fluktuatif, dengan rata-rata mencapai 12%. Berdasarkan tabel pola hubungan dan tingkat kemampuan daerah menurut Halim (2004), Kabupaten Kebumen memiliki kemampuan keuangan yang rendah sekali dengan pola hubungan yang instruktif.

Tabel 27. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Kebuman

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PAD	73	102	131	242	245	291	444	352
Dana Transfer	992	1,276	1,421	1,724	2,060	1,690	2,264	2,161
Pinjaman Daerah	-	-	-	-	-	-	-	-
KKD	6%	8%	9%	14%	12%	13%	20%	15%

Grafik 30. Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018



7) Rasio Efektivitas Keuangan Daerah

Efektivitas PAD dihitung dengan cara membandingkan realisasi penerimaan PAD dengan target penerimaan PAD pada tahun tertentu. Rasio ini menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi peneriman PAD sesuai dengan yang ditargetkan. Rasio tersebut dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\text{Rasio EKD} = \frac{\text{Realisasi Penerimaan PAD}}{\text{Target PAD yang ditetapkan berdasar potensi riil}} \times 100\%$$

Secara umum nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut:

Tabel 28. Ukuran Rasio Efektivitas Keuangan Pemerintah Daerah

Persentase Kinerja Keuangan	Kriteria
Diatas 100%	Sangat Efektif
90% - 100%	Efektif
80% - 90%	Cukup Efektif
60% - 80%	Kurang Efektif
Dibawah 60%	Tidak Efektif

Sumber: Kepmendagri No. 690.900-327,1996

Berikut ini adalah perhitungan realisasi pendapatan asli daerah yang dibandingkan dengan anggaran pendapatan asli daerah dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2018.

Tabel 29. Efektivitas Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Target PAD	71	91	117	164	222	273	437	364
Realisasi PAD	73	102	131	242	245	291	444	352
EKD	103.5%	112.6%	112.6%	148.0%	110.6%	106.6%	101.4%	96.7%

Data tahun 2011-2018 menunjukkan bahwa rasio efektivitas keuangan Kabupaten Kebumen berfluktuasi. Perhitungan efektivitas keuangan daerah rata-rata memiliki rata-rata 99.41%, dimana angka tersebut berdasarkan Kepmendagri No. 690.900-327,1996 termasuk dalem kategori yang efektif. Rasio Efektifitas keuangan daerah dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2017 memiliki rasio yang berada diatas 100%. Angka capaian di atas 100% pada dasarnya harus dikaji lebih dalam karena masih terdapat kemungkinan bahwa target penerimaan PAD yang terlalu rendah dan tidak dihitung berdasarkan potensi riil yang ada. Pada tahun 2018, realisasi Pendapatan Asli Daerah tidak mencapai target, dimana persentase capaian target hanya mencapai 96%. Untuk itu perlu dilakukan perhitungan potensi riil PAD agar target penerimaan PAD berdasarkan data-data yang akurat, bukan berdasarkan angka perkiraan atau sebatas *incremental* dari tahun sebelumnya.

Grafik 31. Rasio Efektivitas Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018

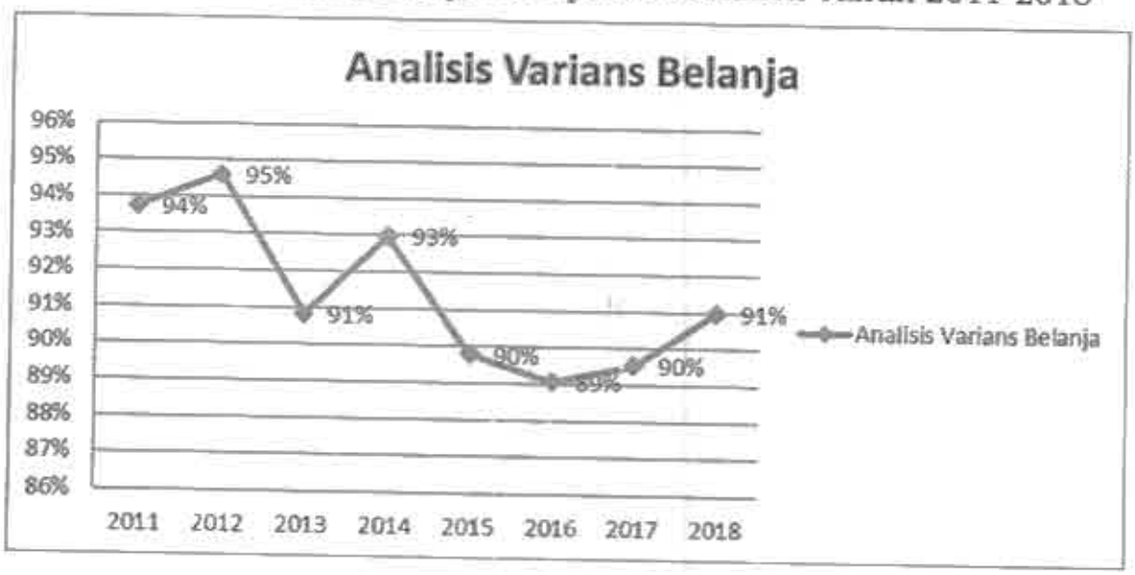


8) Analisis Varians Belanja

Dalam manajemen keuangan sektor publik, anggaran belanja merupakan batas maksimum pengeluaran yang boleh dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah akan dinilai baik kinerjanya jika realisasi belanja tidak melebihi anggarannya. Analisis varians merupakan analisis terhadap perbedaan atau selisih antara realisasi belanja dengan anggaran. Selisih anggaran belanja dapat dibagi menjadi dua macam yakni: 1) selisih disukai (*favourable variance*), dimana realisasi belanja lebih kecil dibandingkan anggarannya dan 2) selisih tidak disukai (*unfavourable variance*) dimana sebaliknya realisasi belanja lebih besar dari anggarannya.

Selama kurun waktu tahun 2011-2018 rata-rata realisasi belanja di Kabupaten Kebumen adalah sebesar 92%. Selisih varians belanja yang terjadi di pemerintah Kabupaten Kebumen adalah *favourable variance*. Pada semua kasus perlu ditelaah lebih dalam apakah tren penurunan karena pemerintah daerah telah berhasil melakukan efisiensi belanja atau karena proses penganggaran yang kurang baik atau juga karena ada beberapa jenis belanja yang tidak berhasil direalisasikan karena kendala-kendala teknis.

Grafik 32. Realisasi Belanja Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018



9) Analisis *Free Cash Flow*

Free cash flow atau arus kas bebas adalah arus kas bersih aktivitas operasional dikurangi dengan belanja modal. *Free cash flow* menunjukkan jumlah uang yang masih tersisa setelah pemerintah daerah menjalankan operasional pokoknya dan melakukan belanja modal dalam rangka menjaga kesinambungan pelayanan kepada masyarakat. *Free cash flow* bermanfaat untuk mengukur ketersediaan kas pemerintah daerah yang dapat digunakan sesuai kebijakan (diskresi) daerah untuk pemenuhan kewenangan pilihannya.

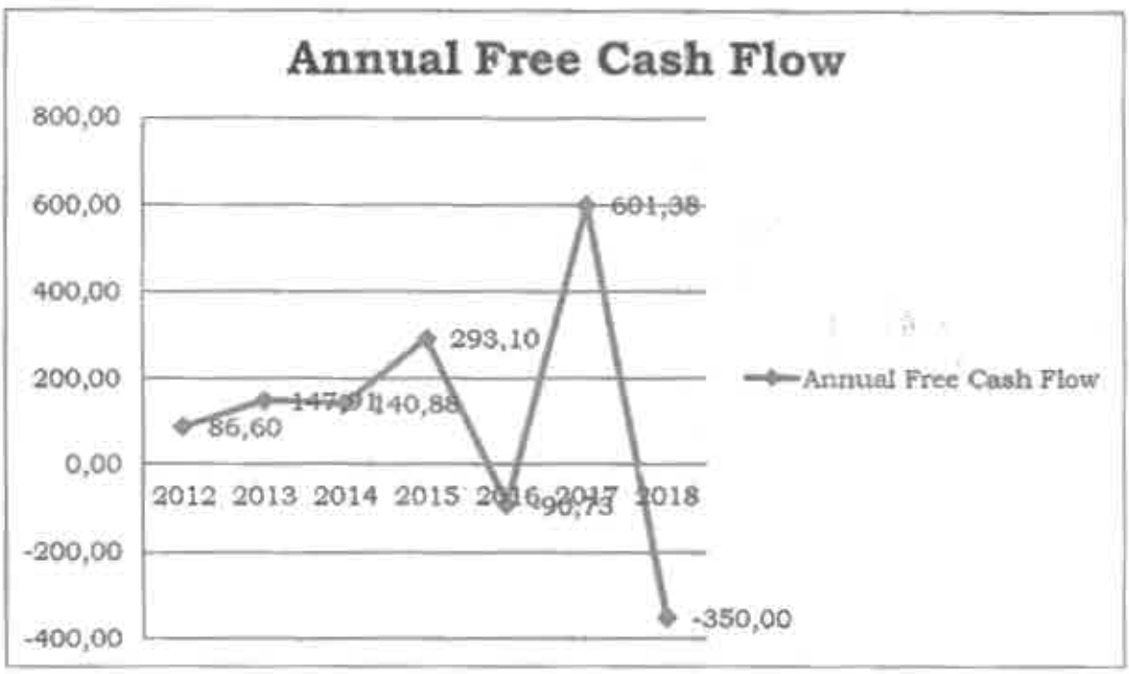
Tabel 30. *Free Cash Flow* Kabupaten Kebumen Tahun 2011-2018

(dalam milyar rupiah)

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
(+) Pendapatan	1,273	1,447	1,627	1,967	2,326	2,606	2,713	2,302
(-) Belanja Operasi	1,029	1,065	1,192	1,360	1,565	2,048	1,678	2,282
(-) Belanja Modal	188	295	287	466	468	650	434	370
Annual Free Cash Flow	56	87	148	141	293	(91)	601	(350)
Akumulasi *Free Cash Flow*	56	143	291	431	724	634	1,235	885

Berdasarkan data tahun 2012–2018, *annual free cash flow* yang dimiliki Kabupaten Kebumen cenderung berbeda antar satu tahun dengan tahun lainnya. Mendasarkan pada data *annual free cash flow* tersebut, seharusnya pemerintah daerah dapat mengambil kebijakan pengelolaan kas yang lebih menguntungkan, sehingga *free cash flow* tidak hanya menjadi *idle cash* tetapi dapat dimanfaatkan dalam rangka menambah pendapatan atau melakukan investasi yang menguntungkan bagi pemerintah daerah. Akumulasi *free cash flow* menunjukkan akumulasi *idle cash* dari tahun 2012 hingga tahun 2018 yaitu sebesar 885 Milliar rupiah.

Grafik 33. *Annual Free Cash Flow* Kabupaten Kebumen
Tahun 2012-2018



10) Analisis Dasar Pengambilan Keputusan Penyertaan Modal

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (KKD) Pemerintah Kabupaten Kebumen menunjukkan pola instruktif atau masuk dalam pola hubungan yang sangat rendah yaitu dimana peranan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi masih dominan dalam urusan daerah otonom. Sedangkan, rasio Efektivitas Keuangan Daerah (EKD) menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten

Kebumen mempunyai kemampuan yang baik dalam merealisasikan anggaran PAD. Berdasarkan rasio KKD dan EKD yang telah dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen pada tahun 2011-2018, maka rencana untuk melakukan investasi layak untuk dilakukan.

Rasio Efektivitas Keuangan Daerah (EKD) mempunyai pola fluktuatif selama tahun 2012-2018. Tren fluktuasi EKD ini sebaiknya menjadi perhatian bagi Pemerintah Kabupaten Kebumen terutama dalam menentukan target PAD dengan mempertimbangkan potensi secara cermat, serta mengoptimalkan usaha dalam merealisasikan PAD. Secara umum, Pemerintah Kabupaten Kebumen mempunyai EKD yang tergolong baik yaitu 99,41% yang tergolong efektif.

Investasi daerah dapat dilakukan dengan melihat kemampuan pemerintah daerah tersebut serta menghitung *free cash flow* supaya dapat dihitung *idle cash* yang memungkinkan untuk pembelian instrumen investasi. Pemerintah Kabupaten Kebumen mempunyai *free cash flow* yang cenderung fluktuatif selama tahun 2011-2018. Pemerintah Kabupaten Kebumen mempunyai akumulasi *free cash flow* pada tahun 2018 adalah Rp 885 Milliar, sehingga apabila Pemerintah Kabupaten Kebumen akan melakukan investasi maka sebaiknya besaran investasi tidak melebihi dari Rp 885 Milyar.

Gambar 3. Dasar Pengambilan Keputusan Penyertaan Modal Daerah Pemerintah Kabupaten Kebumen



Tabel 31. Dasar Keputusan Penyertaan Modal Kabupaten Kebumen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Kesimpulan
KKD	6%	8%	9%	14%	12%	13%	20%	15%	Instruktif (Sangat Rendah)
EKD	103%	113%	113%	148%	111%	107%	101%	97%	Efektif
Annual *Free Cash Flow* (milyar rupiah)	56	87	148	141	293	-91	601	-350	Fluktuatif
Akumulasi *Free Cash Flow* (Milyar Rupiah)	56	143	291	431	724	634	1235	885	Rp 885 Milyar

d. Rencana Kebutuhan dan Realisasi Modal Disetor BUMD di Kabupaten Kebumen Tahun 2016-2020

Tabel 32. PD Apotek Luk Ulo

PD. Apotek Luk Ulo					
	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Kebutuhan Modal Disetor	150,000,000	250,000,000	150,000,000	100,000,000	50,000,000
Realisasi Modal Disetor/Tahun	150,000,000	250,000,000	150,000,000	100,000,000	Belum Terealisasi
Akumulasi Modal Disetor	150,000,000	400,000,000	550,000,000	650,000,000	650,000,000

Tabel 33. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Bumi Sentosa

PDAM Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen					
	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Kebutuhan Modal Disetor	3,250,000,000	2,500,000,000	2,700,000,000	3,500,000,000	3,000,000,000
Realisasi Modal Disetor/Tahun	3,250,000,000	2,500,000,000	2,700,000,000	3,500,000,000	Belum Terealisasi
Akumulasi Modal Disetor	3,250,000,000	5,750,000,000	8,450,000,000	11,950,000,000	11,950,000,000

Tabel 34. PD. BKK Sruweng

PD. BKK Sruweng					
	2016	2017	2018	2019	2020
Kebutuhan Modal Disetor	-	250,000,000	400,000,000	600,000,000	750,000,000
Realisasi Modal Disetor/Tahun	-	250,000,000	400,000,000	600,000,000	Belum Terealisasi
Akumulasi Modal Disetor	-	250,000,000	650,000,000	1,250,000,000	1,250,000,000

Tabel 35. PD. BPR Kebumen

PD. BPR Kebumen					
	2016	2017	2018	2019	2020
Kebutuhan Modal Disetor	2,000,000,000	-	1,500,000,000	-	1,500,000,000
Realisasi Modal Disetor/Tahun	2,000,000,000		1,500,000,000	-	Belum Terealisasi
Akumulasi Modal Disetor	2,000,000,000	2,000,000,000	3,500,000,000	3,500,000,000	3,500,000,000

Tabel 36. PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah					
	2016	2017	2018	2019	2020
Kebutuhan Modal Disetor	3,000,000,000	3,000,000,000	3,500,000,000	3,500,000,000	3,500,000,000
Realisasi Modal Disetor/Tahun	3,000,000,000	14,599,000,000	3,500,000,000	3,500,000,000	Belum Terealisasi
Akumulasi Modal Disetor	3,000,000,000	17,599,000,000	21,099,000,000	24,599,000,000	24,599,000,000

Tabel 37. PD. BPR BKK Kebumen

PD. BPR BKK Kebumen					
	2016	2017	2018	2019	2020
Kebutuhan Modal Disetor	2,000,000,000	2,000,000,000	2,000,000,000	270,000,000	-
Realisasi Modal Disetor/Tahun	2,000,000,000	2,000,000,000	2,000,000,000	270,000,000	
Akumulasi Modal Disetor	2,000,000,000	4,000,000,000	6,000,000,000	6,270,000,000	6,270,000,000

Tabel diatas merupakan kebutuhan penyertaan modal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen kepada setiap BUMD di Kabupaten Kebumen dari tahun 2016 sampai dengan 2019 dan yang belum terealisasi pada tahun 2020. Dibawah ini adalah tabel kebutuhan penyertaan modal BUMD di Kabupaten Kebumen untuk tahun 2021 sampai dengan 2025.

e. Rencana Kebutuhan Penyertaan Modal BUMD di Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025

Tabel 38. Kebutuhan Penyertaan Modal BUMD Tahun 2021-2025

(Dalam Jutaan Rupiah)

No	Nama Perusda/ Perseroda	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
1	PD. Apotek Luk Ulo	780	795	670	720	1,700	4,665
2	PDAM Tirta Bumi Sentosa	9,399	4,905	5,280	5,067	7,233	31,884
3	PT. BPR BKK JATENG (Perseroda)	750	965	0	0	0	1,715
4	PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah	4,826	5,925	5,650	6,151	6,150	28,702
5	PT. BPR Bank Kebumen (Perseroda)	1,500	0	2,000	0	1,500	5,000
6	PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda)	2,600	3,000	3,400	3,900	4,500	17,400

4. Analisis Investasi

Analisis investasi dilakukan dengan tujuan untuk menilai kelayakan sebuah investasi pada suatu entitas bisnis. Kelayakan sebuah investasi dapat dilihat dari kinerja suatu entitas bisnis baik dengan menggunakan data historis maupun dengan data prediksi. Hasil kajian investasi dapat digunakan untuk menentukan berapa besarnya penyertaan modal yang dapat dilakukan pada sebuah

entitas bisnis dengan mempertimbangkan beberapa faktor seperti berikut ini:

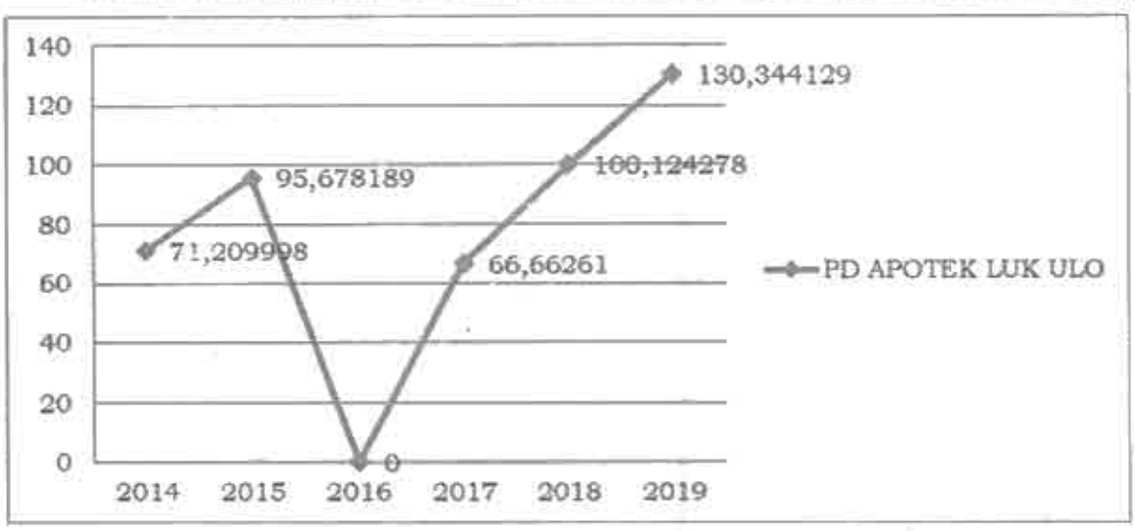
a. Kemandirian Keuangan Daerah (KKD)
b. Efektivitas Keuangan Daerah (EKD)
c. Arus Kas Bebas (*Free Cash Flow)*
d. Analisis Investasi
e. Kebutuhan Modal disetor

Perbandingan setoran dalam bentuk deviden ke Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen selama tahun 2014-2019 dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

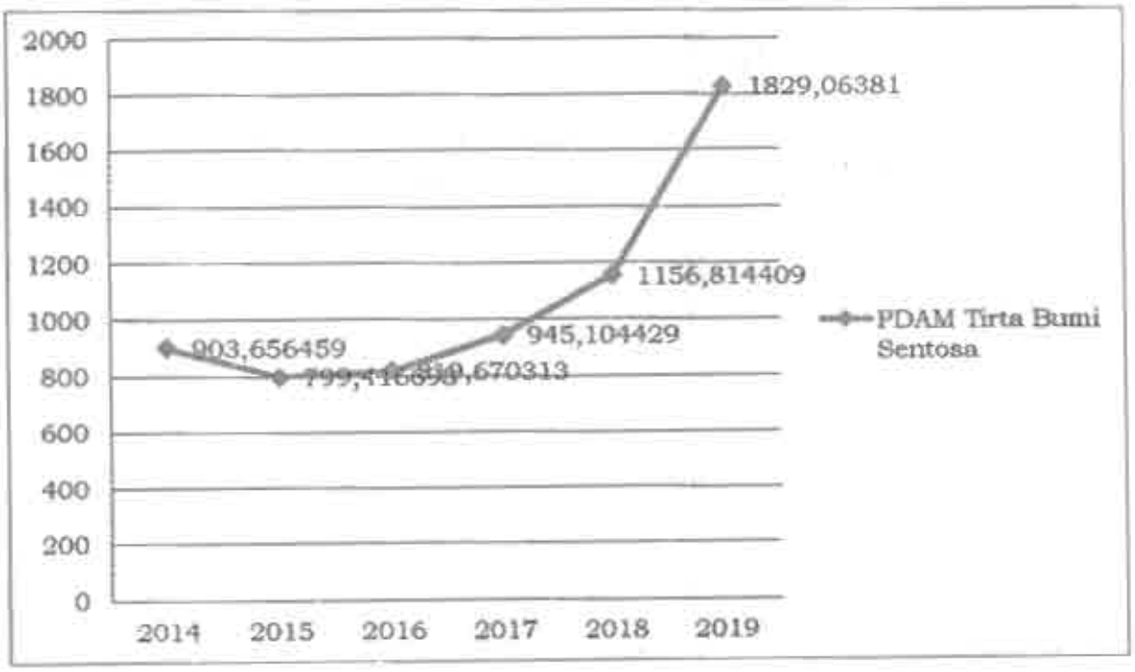
Tabel 39. Realisasi Setoran BUMD (Dividen) ke Kas Daerah Kabupaten Kebumen (dalam juta rupiah)

	BUMD	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019
1	PD Apotek Luk Ulo	71.2	95.7	-	66.7	100.1	130.3
2	PDAM Tirta Bumi Sentosa	903.7	799.4	819.7	945.1	1,156.8	1,829.1
3	PD BKK Sruweng	149.1	146.8	23.0	-	-	-
4	PT. BPD Jateng	3,491.5	3,697.9	3,697.9	5,642.1	4,938.5	8,049.6
5	PD BPR Kebumen	1,372.7	1,514.9	1,127.6	1,089.4	779.7	1,451.6
6	PD BPR BKK Kebumen	2,020.7	2,306.4	776.3	2,559.1	2,759.3	3,075.5

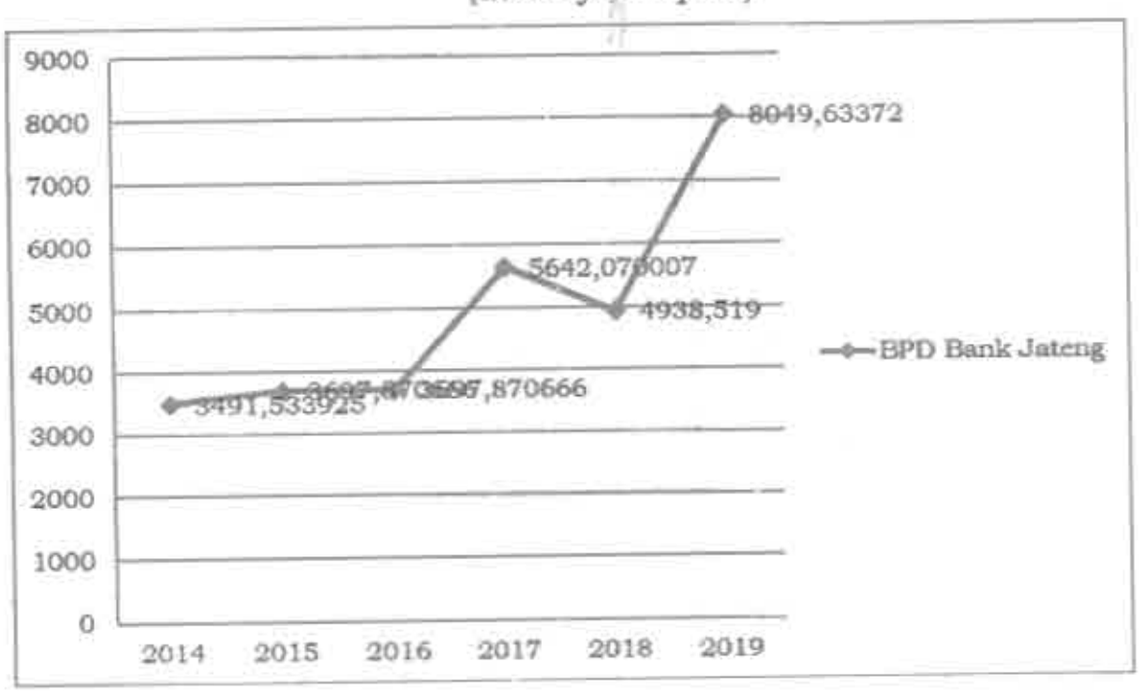
Grafik 34. Realisasi Setoran PD Apotek Luk Ulo (Dividen) ke Kas Daerah Kabupaten Kebumen tahun 2014-2018 (Dalam Juta Rupiah)



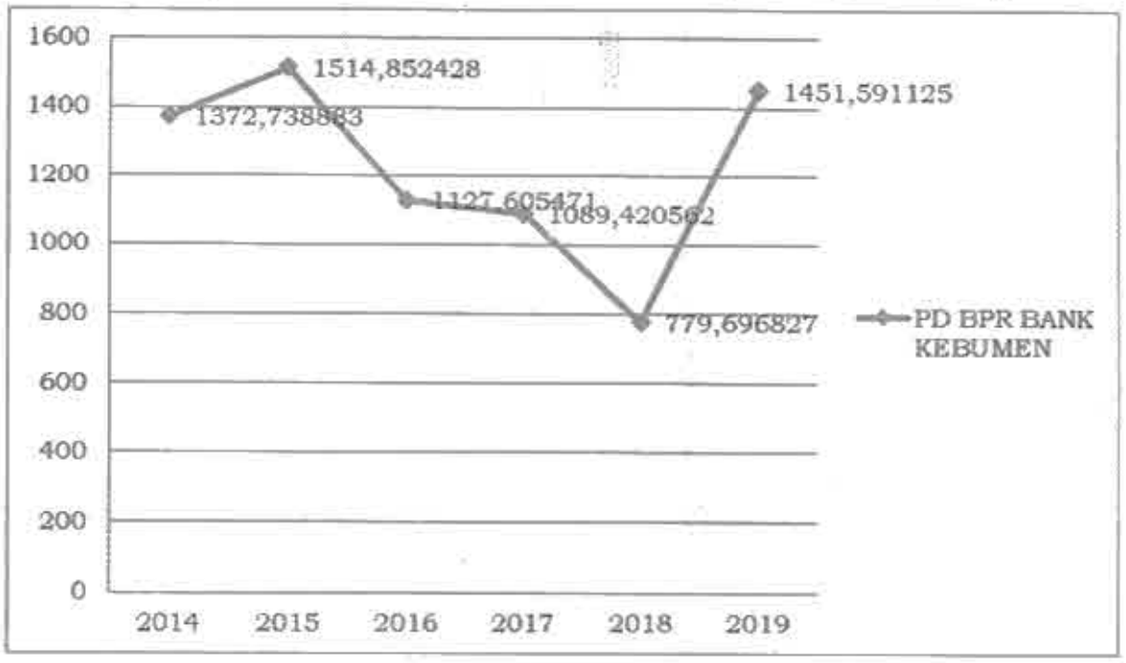
Grafik 35. Realisasi Setoran PDAM Tirta Bumi Sentosa (Dividen) ke Kas Daerah Kabupaten Kebumen tahun 2014-2018 (*dalam juta rupiah*)



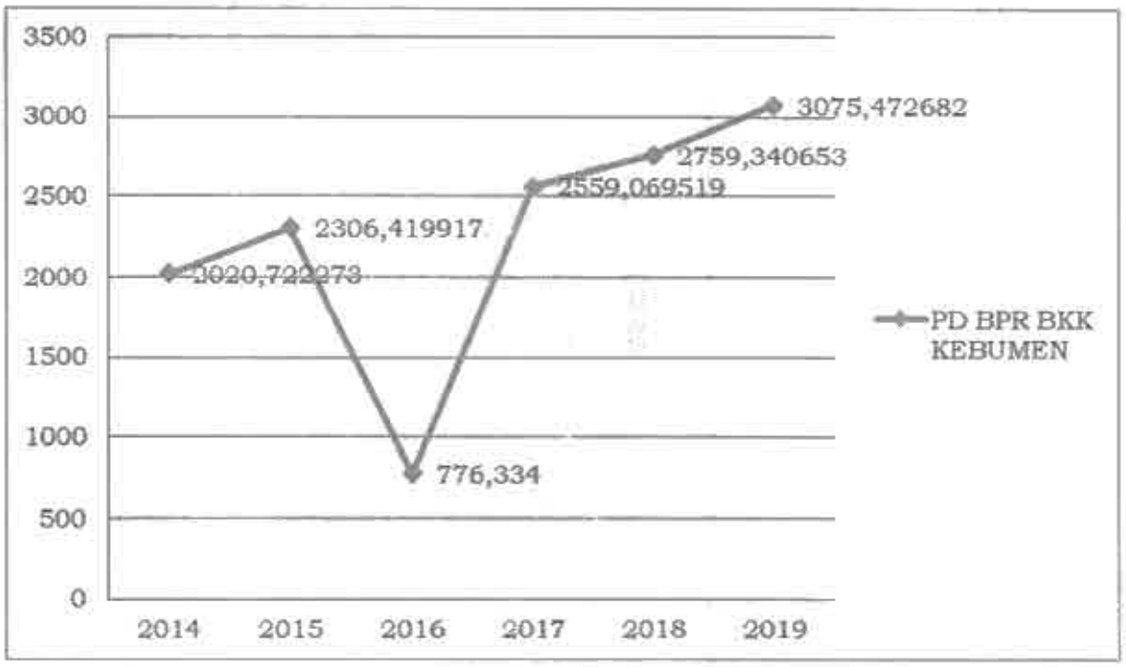
Grafik 36. Realisasi Setoran PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (Dividen) ke Kas Daerah Kabupaten Kebumen tahun 2014-2018 (*dalam juta rupiah)*



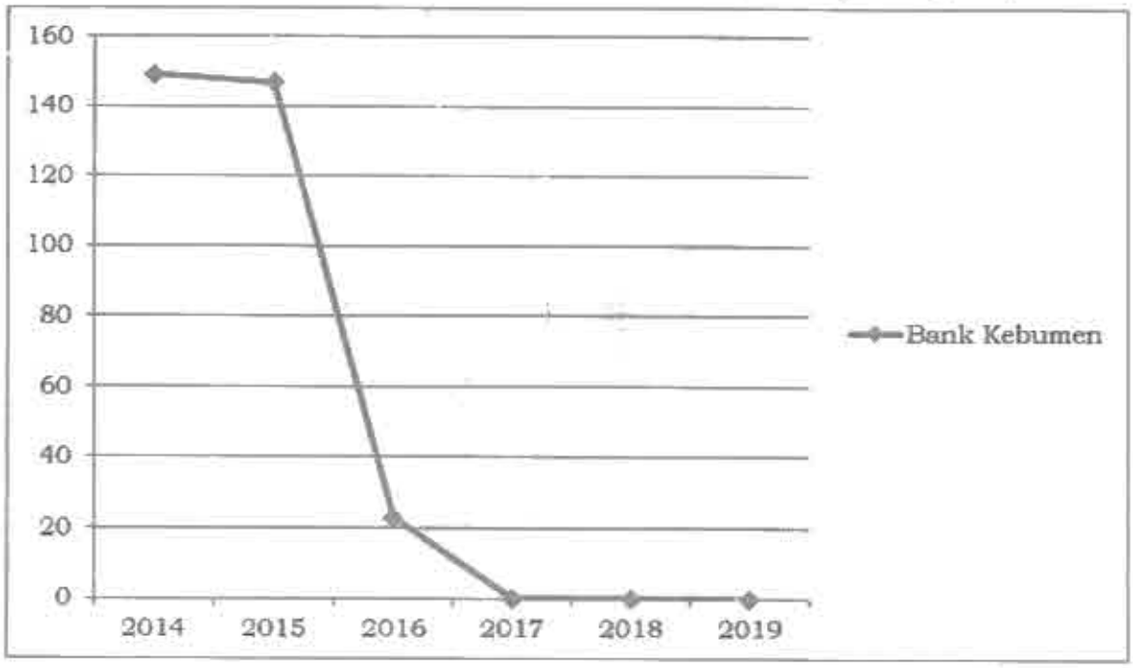
Grafik 37. Realisasi Setoran PD BPR Kebumen (Dividen) ke Kas Daerah Kabupaten Kebumen tahun 2014-2018 (*dalam juta rupiah*)



Grafik 38. Realisasi Setoran PD. BPR BKK Kebumen (Dividen) ke Kas Daerah Kabupaten Kebumen tahun 2014-2018 (*dalam juta rupiah*)



Grafik 39. Realisasi Setoran PD. BKK Sruweng (Dividen) ke Kas Daerah Kabupaten Kebumen tahun 2014-2018 (*dalam juta rupiah*)



5. Proyeksi Investasi Tahun 2021-2025

a. PD. Apotek Luk Ulo

Investasi yang dibutuhkan PD. Apotek Luk Ulo tahun 2021-2025 memliki jumlah sebesar Rp 4.665.000.000,00 (empat milyar enam ratus enam puluh lima juta rupiah). PD. Apotek Luk Ulo dalam laporan kinerjanya telah menyetorkan dividen ke kas Pemerintah Daerah sejak tahun 2016 dan menargetkan sampai dengan tahun 2020. Dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 40. Laba dan Dividen Disetor PD. Apotek Luk Ulo (*dalam rupiah penuh*)

	2016	2017	2018	2019 (TARGET)	2020 (TARGET)
LABA	121,204,745	182,044,144	236,989,327	260,000,000	286,000,000
DIVIDEN	66,662,609	100,124,280	130,344,130	143,000,000	157,300,000

Berikut ini merupakan proyeksi kinerja PD. Apotek Luk Ulo selama lima tahun ke depan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025. Dividen disetor ke Pemerintah Kabupaten Kebumen merupakan gambaran tingkat pengembalian atas investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui penyertaan modal.

Tabel 41. Proyeksi Laba Usaha, Dividen Dibagi dan Dividen Disetor PD. Apotek Luk Ulo ke Pemerintah Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025 (dalam rupiah)

	2021	2022	2023	2024	2025
Laba Usaha	314,600,000	463,000,000	628,550,000	791,905,000	979,095,500
Dividen Disetor ke Pemda Kebumen	173,030,000	254,650,000	345,702,500	435,547,750	538,502,525

Kebutuhan Modal disetor dari PD. Apotek Luk Ulo untuk tahun 2021-2025 adalah sebagai berikut:

Tabel 42. Kebutuhan Modal Disetor PD. Apotek Luk Ulo Tahun 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Modal yang dibutuhkan	780,000,000	795,000,000	670,000,000	720,000,000	1,700,000,000
Akumulasi modal yang dibutuhkan	780,000,000	1,575,000,000	2,245,000,000	2,965,000,000	4,665,000,000

Berikut ini merupakan kebutuhan investasi PD. Apotek Luk Ulo selama 5 tahun kedepan yaitu tahun 2012 sampai dengan tahun 2025. Kebutuhan tersebut mencerminkan kebutuhan yang harus dipenuhi untuk menunjang pelaksanaan kegiatan operasional PD. Apotek Luk Ulo.

Tabel 43. Kebutuhan Investasi PD. Apotek Luk Ulo Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025

TAHUN 2021		
Dalam upaya mencapai target management dan target pendapatan PD. Apotek Luk Ulo) sehingga tercapai pula target Pendapatan Asli Daerah, Pada tahun 2021 PD. Apotek Luk Ulo membutuhkan penambahan modal berupa:		
1	Sumber Daya Manusia	20,000,000
2	Bangunan dan tata ruang Apotek Luk Ulo 1	100,000,000
3	Membuka Apotek Luk Ulo 2	560,000,000
4	Persediaan Obat	100,000,000
	TOTAL	780,000,000
1	Restrukturisasi Pegawai supaya lebih tepat pada posisi yang seharusnya dan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi	
2	Bangunan dibangun pada tahun 1969 dan sudah usang/tidak representatif, diperlukan renovasi untuk menarik pembeli. Masalah lainnya adalah tata ruang kantor yang kurang baik, pengarsipan tidak teratur. Pemugaran bangunan Apotek akan dapat meningkatkan daya beli masyarakat	
3	Untuk tujuan pemasaran lebih merata, perlu membuka cabang untuk Kebumen minimal dua wilayah yaitu Bagian Timur dan Bagian Barat	
4	Penambahan obat yang lebih variatif, persediaan yang cukup, penambahan modal ditujukan untuk melengkapi persediaan dan mencukupi kebutuhan permintaan	
TAHUN 2022		
Pada tahun 2022 PD. Apotek Luk Ulo membutuhkan penambahan modal berupa:		
1	Persediaan Obat	100,000,000
2	Membuka Cabang Klinik Pratama	675,000,000
3	Pembelian Hadiah	20,000,000
	TOTAL	795,000,000
1	Perkembangan obat tiap hari sangat cepat schingga kebutuhan obat yang lebih variatif untuk memenuhi kebutuhan konsumen sangat penting untuk mewujutkan bahwa apotek luk ulo adalah apotek yang komplit di kota kebumen	
2	Kinik yang bekerjasama dengan BPJS kesehatan akan lebih mengoptimalkan pelayanan PD. Apotek Luk Ulo kepada masyarakat di kabupaten Kebumen.	
3	Pembelian hadiah ini berguna untuk memberikan reward kepada pelanggan yang akan di undi tiap semester yang diharapkan dapat menarik pembeli sehingga dapat juga menaikan omset pendapatan	
TAHUN 2023		
Pada tahun 2023 PD. Apotek Luk Ulo membutuhkan penambahan modal berupa:		
1	Mendirikan Apotek Luk Ulo 3	570,000,000
2	Perlengkapan dan persediaan	100,000,000
	TOTAL	670,000,000

1	Pada tahun 2023 PD. Apotek Luk Ulo akan mendirikan Apotek Luk Ulo 3 untuk lebih memperluas jaringan dan bisa menguasai tiga wilayah Kebumen (Barat, tengah, timur)	
TAHUN 2024		
Pada tahun 2024 PD. Apotek Luk Ulo membutuhkan penambahan modal berupa :		
1	Persediaan obat	150,000,000
2	Pendirian Apotek Luk Ulo 4	570,000,000
	TOTAL	720,000,000
1	Perkembangan obat tiap hari sangat cepat sehingga kebutuhan obat yang lebih variatif untuk memenuhi kebutuhan konsumen sangat penting untuk mewujutkan bahwa apotek luk ulo adalah apotek yang komplit di kota kebumen .	
2	Dalam melakukan pemasaran yang lebih merata di Kabupaten Kebumen maka perlu dibuka cabang Apotek Luk Ulo di beberapa lokasi. Setelah ada di Pusat kota Kebumen, Wilayah barat, wilayah timur maka perlu dibuka cabang apotek Luk Ulo di wilayah Utara atau selatan	
TAHUN 2025		
Pada tahun 2025 PD. Apotek Luk Ulo membutuhkan penambahan modal berupa:		
1	Membangun Kantor Pusat	1,500,000,000
2	Persediaan Obat	200,000,000
	TOTAL	1,700,000,000
1	Sudah selayaknya sebuah perusaahaan PT mempunyai kantor yang representatif dan memadai. Setelah mempunyai 4 (empat) apotek dan 1 (satu) klinik pratama maka diperlukan gedung baru untuk manajemen.	
2	Persediaan obat harus terus ditingkatkan seiring pendapatan yang harus terus meningkat.	

b. PDAM Tirta Bumi Sentosa

Investasi yang dibutuhkan PDAM Tirta Bumi Sentosa untuk tahun 2021-2025 memiliki nilai nominal yang cukup besar yaitu mencapai Rp 189.213.858.000,00. Sumber dana investasi tersebut dialokasikan kepada APBN sebesar Rp 107.530.849.000,00 atau sebesar 56,8%, kemudian kepada APBD sebesar Rp 31.884.162.000,00 atau 16,9% dan kepada PDAM sebesar Rp 49.798.849.000,00 atau 26,3%.

Dengan adanya invetasi penyertaan modal yang diberikan, dapat diproyeksikan pendapatan PDAM Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen untuk tahun 2021-2025 sebagai berikut:

Tabel 44. Pendapatan Yang diperkirakan Pada Tahun 2021-2025

No	URAIAN	Jumlah
1	Tahun 2021	
	Pendapatan Air	
	(3200 Pelanggan) x 53.500 x 12	2,054,400,000
2	Tahun 2022	
	Pendapatan Air	
	(3200 + 3200 = 6400 Pelanggan) x 53.000 x 12	4,108,800,000
3	Tahun 2023	
	Pendapatan Air	
	(6400 + 3200 = 9600 Pelanggan) x 53.000 x 12	6,163,200,000
4	Tahun 2024	
	Pendapatan Air	
	(9600 + 3200 = 12.800 Pelanggan) x 53.000 x 12	8,217,600,000
5	Tahun 2025	
	Pendapatan Air	
	(12800 + 5000 = 17800 Pelanggan) x 53.000 x 12	11,427,600,000
	Jumlah Pendapatan Air selama lima tahun	31,971,600,000

Berikut ini merupakan proyeksi kinerja PDAM Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen selama lima tahun kedepan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025. Dividen disetor ke Pemerintah Kabupaten Kebumen merupakan gambaran tingkat pengembalian atas investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui penyertaan modal.

Tabel 45. Proyeksi *Earning After Tax*, Dividen Dibagi dan Dividen Disetor PDAM Tirta Bumi Sentosa ke Pemerintah Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025

Tahun	**Earning After Tax (EAT)**	**Dividen Setoran Pemda (EAT x 55%)**
2021	3,847,134,400	2,115,923,700

2022	4,235,340,000	2,329,437,000
2023	4,662,844,000	2,564,564,200
2024	5,143,857,600	2,829,121,900
2025	5,682,770,400	3,125,523,500

Kebutuhan penyertaan modal dari PDAM Tirta Bumi Sentosa untuk tahun 2021-2025 adalah sebagai berikut:

Tabel 46. Kebutuhan Penyertaan Modal PDAM Tirta Bumi Sentosa Tahun 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Kebutuhan Modal	9,399,323,000	4,905,042,000	5,280,000,000	5,066,631,000	7,233,162,000
Akumulasi Kebutuhan Modal Disetor	9,399,323,000	14,304,365,000	19,584,365,000	24,650,996,000	31,884,158,000

Berikut ini merupakan kebutuhan investasi PDAM Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen selama 5 tahun kedepan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025. Kebutuhan tersebut mencerminkan kebutuhan yang harus dipenuhi untuk menunjang pelaksanaan kegiatan operasional PDAM Tirta Bumi Sentosa.

Tabel 47. Kebutuhan Investasi PDAM Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025

RENCANA ALOKASI PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH KEPADA PDAM TIRTA BUMI SENTOSA KABUPATEN KEBUMEN TAHUN 2021 - 2025

TAHUN 2021			
		URAIAN	APBD

1.	**IKK Mirit**		
	a.	Unit Transmisi / Distribusi	
	-	JDB/Layanan	
		Persiapan	61,050,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 6" PN 10	2,417,688,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 4" PN 10	1,300,140,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa ND 3" PN 10	152,352,000
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	872,897,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 6", L=6 m	192,220,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 4", L=6 m	107,604,000
		Valve Chamber DMA	154,290,000
	b.	Unit Layanan (SR)	-
		Jumlah	**5,258,241,000**
	c	**Bangunan Instalasi Pengolahan Air**	
		Static Mixer (PVC)	85,000,000
		Coagulant Tank (4100 L)	13,000,000
		Plate Settler Clarifier	445,000,000
		Tank Sand Filter (Carbon Steel)	1,062,000,000
		Media Sand Filter (Silica, Gravel, Strainer)	150,000,000
		Installation Equipment Mechanical	530,000,000
		Civil Work	410,000,000
		Perpipaan	870,082,000
		Settler Clarifier & Sand Filter	432,000,000
		Pump and Panel Room	144,000,000
		Jumlah	**4,141,082,000**
		Total Tahun 2021	**9,399,323,000**

TAHUN 2022			
		URAIAN	APBD
1.	**IKK Bonorowo**		
	a.	Unit Transmisi / Distribusi	
	-	JDU/Jaringan Distribusi Utama	
		Pengadaan/Pemasangan Pipa HDPE ND 10" PN 10	-
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	-
		Perlintasan Sungai Pipa ND 10", L=12 m	-
	-	JDB/Layanan	
		Persiapan	49,500,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 6" PN 10	2,145,612,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 4" PN 10	1,163,244,000
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	974,150,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 6", L=6 m	192,220,000

		Perlintasan Sungai Pipa ND 4", L=6 m	71,736,000
		Valve Chamber DMA	308,580,000
	b.	Unit Layanan (SR)	-
		Total Tahun 2022	**4,905,042,000**
		TAHUN 2023	
		URAIAN	APBD
1.	**IKK Ambal**		
	a.	Unit Transmisi / Distribusi	
	-	JDU/Jaringan Distribusi Utama	
		Pengadaan/Pemasangan Pipa HDPE ND 8" PN 10	-
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	-
		Perlintasan Sungai Pipa ND 8", L=8 m	-
	-	JDB/Layanan	
		Persiapan	66,550,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 6" PN 10	1,726,592,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 4" PN 10	1,053,504,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 3" PN 10	1,122,492,000
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	856,750,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 6", L=6 m	192,220,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 4", L=6 m	107,604,000
		Valve Chamber DMA	154,290,000
	b.	Unit Layanan (SR)	-
		Total Tahun 2023	**5,280,002,000**
		TAHUN 2024	
		URAIAN	APBD
1.	**IKK BULUSPESANTREN**		
	-	JDB/Layanan	
		Persiapan	59,400,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 6" PN 10	2,638,104,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 3" PN 10	1,597,212,000
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	473,460,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 6", L=6 m	144,165,000
		Valve Chamber DMA	154,290,000
	b.	Unit Layanan (SR)	-
		TOTAL Tahun 2024	**5,066,631,000**
		TAHUN 2025	
		URAIAN	APBD
1.	**IKK Poncowarno**		

	a.	Unit Transmisi / Distribusi	
	-	JDB/Layanan	
		Persiapan	50,050,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 6" PN 10	635,705,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 4" PN 10	494,202,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 3" PN 10	160,080,000
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	359,985,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 6", L=6 m	96,110,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 4", L=6 m	71,736,000
	b.	Unit Layanan (SR)	-
		Jumlah	**1,867,868,000**
2.	**CABANG KEBUMEN**		
	a.	Unit Transmisi / Distribusi	
	-	JDB/Layanan	
		Persiapan	60,500,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 6" PN 10	1,470,875,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 4" PN 10	790,500,000
		Pengadaan/Pemasangan Pipa PVC ND 3" PN 10	356,040,000
		Pengadaan/Pemasangan Accessories pipa dan lain-lain	507,500,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 6", L=6 m	240,275,000
		Perlintasan Sungai Pipa ND 4", L=6 m	71,736,000
	b.	Unit Layanan (SR)	0
		Jumlah	**5,365,294,000**
		Total Tahun 2025	**7,233,162,000**
		GRAND TOTAL	**31,884,158,000**

c. PT BPR BKK JATENG (Perseroda)

Berikut ini merupakan kebutuhan investasi PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) selama 5 tahun kedepan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025. Kebutuhan tersebut mencerminkan

kebutuhan yang harus dipenuhi untuk menunjang pelaksanaan kegiatan operasional PT. BPR BKK JATENG (Perseroda).

Tabel 48. Kebutuhan Investasi pada PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Tahun 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Modal Disetor	750,000,000	964,888,000			
Akumulasi Kebutuhan Modal Disetor	750,000,000	1,714,888,000	1,714,888,000	1,714,888,000	1,714,888,000

PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) belum melakukan penyetoran dividen kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dikarenakan belum mendapat laba atas usaha atau dikatakan masih mengalami kerugian. Diproyeksikan akan melakukan penyetoran dividen pada tahun 2024 dan 2025. Berikut ini rincian laba/rugi tahun 2015 sampai dengan tahun 2018:

Tabel 49. Rekapitulasi Laba/Rugi pada PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) (*dalam ribu rupiah*)

No	Tahun Anggaran	Laba / (Rugi)
1.	Laba / Rugi Tahun 2015	(1,581,421)
2.	Laba / Rugi Tahun 2016	190,906
3.	Laba / Rugi Tahun 2017	(30,547)
4.	Laba / Rugi Tahun 2018	(1,653,099)
5.	Akumulasi Kerugian s/d 2018	(3,074,161)

Berikut ini merupakan proyeksi kinerja PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) selama lima tahun kedepan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025. Dividen disetor ke Pemerintah Kabupaten Kebumen merupakan gambaran tingkat pengembalian atas investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui penyertaan modal.

Tabel 50. Laporan Proyeksi Kinerja pada PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025 (dalam ribu rupiah)

PERKEMBANGAN	RKAT TAHUN 2021	RKAT TAHUN 2022	RKAT TAHUN 2023	RKAT TAHUN 2024	RKAT TAHUN 2025
1	3	4	5	6	7
1 ASSET	31,856,443	35,042,087	38,546,296	42,400,925	46,641,018
2 DAMAS	27,037,147	29,740,862	32,714,948	35,986,443	39,585,087
3 KREDIT	25,232,276	27,755,504	30,531,054	33,584,159	36,942,575
4 PENDAPATAN	4,553,278	5,008,606	5,509,466	6,060,413	6,666,454
5 BIAYA	3,865,488	4,252,037	4,677,241	5,144,965	5,659,462
6 LABA (RUGI) SBLM PAJAK	687,790	756,569	832,225	915,448	1,006,992
8 RENCANA KEBUTUHAN MODAL APBD KABUPATEN	750,000	964,888			
9 PROYEKSI DIVIDEN	-	-	-	289,004	568,064

Penyertaan modal yang dibutuhkan PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) ditujukan untuk kecukupan modal dan ekspansi penyaluran kredit. Rincian penggunaan kebutuhan modal untuk tahun 2021-2025, sebagai berikut:

Tabel 51. Rincian Penggunaan Modal PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Tahun 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Kecukupan Modal dan Ekspansi Penyaluran Kredit	750,000,000	964,888,000			

d. PT. BPR Bank Kebumen (Perseroda)

Berikut ini merupakan proyeksi kinerja PT BPR Bank Kebumen (Perseroda) selama lima tahun kedepan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025. Kebutuhan tersebut mencerminkan kebutuhan

yang harus dipenuhi untuk menunjang pelaksanaan kegiatan operasional PT BPR Bank Kebumen (Perseroda). Dividen disetor ke Pemerintah Kabupaten Kebumen merupakan gambaran tingkat pengembalian atas investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui penyertaan modal.

Tabel 52. Proyeksi *Earning After Tax*, Dividen Dibagi dan Dividen Disetor PT BPR Bank Kebumen (Perseroda) ke Pemerintah Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025 (dalam ribuan rupiah)

KETERANGAN	RENCANA KERJA (Proyeksi)				
	2021	2022	2023	2024	2025
Perubahan Modal Dasar	50,000,000	50,000,000	50,000,000	50,000,000	50,000,000
Tambahan Modal Disetor	1,500,000	-	2,000,000	-	1,500,000
Komulatif Tambahan Modal	1,500,000	1,500,000	3,500,000	3,500,000	5,000,000
Earning After Tax	2,884,456	3,292,580	3,740,531	4,139,648	4,693,641
Setor Dividen	1,586,451	1,810,919	2,057,292	2,276,806	2,581,503
Komulatif Setoran Dividen	1,586,451	3,397,370	5,454,662	7,731,468	10,312,971

Kebutuhan modal yang dibutuhkan PT. BPR Bank Kebumen ditujukan untuk Kecukupan Modal PT. BPR Bank Kebumen dan untuk ekspansi penyaluran kredit kepada nasabah. Berikut ini rincian penggunaan penyertaan modal PT. BPR Bank Kebumen:

Tabel 53. Rincian Penggunaan Modal PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Tahun 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Kecukupan Modal dan Ekspansi Penyaluran Kredit	1,500,000,000	-	2,000,000,000	-	1,500,000,000

e. PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

Rencana penyertaan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah untuk tahun 2021-2025, didasarkan pada setoran

dividen tahun 2018 sampai dengan tahun 2020. Berikut ini adalah penyetoran dividen untuk tahun 2018 – 2020.

Tabel 54. Penyetoran Dividen ke Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2018-2020

Dalam milyar rupiah

Tahun	2018	2019	2020
Dividen	8.05	5.70	6.50

Dalam penyertaan modal yang akan diberikan untuk tahun 2021 – 2025, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah telah memproyeksikan dividen yang akan disetor kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen dengan rincian per tahun sebagai berikut:

Tabel 55. Penyetoran Dividen ke Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025

Dalam milyar rupiah

Tahun	2021	2022	2023	2024	2025
Dividen	7.30	8.30	9.20	10.20	11.30

Berikut ini merupakan kebutuhan investasi PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah selama 5 tahun kedepan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025. Kebutuhan tersebut mencerminkan kebutuhan yang harus dipenuhi untuk menunjang pelaksanaan kegiatan operasional PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

Tabel 56. Kebutuhan Investasi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah Tahun 2021-2025

(dalam juta rupiah)

	2021	2022	2023	2024	2025
Kebutuhan	4,826	5,925	5,650	6,151	6,150

Akumulasi kebutuhan	52,881	58,806	64,456	70,607	76,757

Kebutuhan modal yang dibutuhkan PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah ditujukan untuk Kecukupan Modal PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dan untuk ekspansi penyaluran kredit kepada nasabah. Berikut ini rincian penggunaan penyertaan modal PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah:

Tabel 57. Rincian Penggunaan Modal PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Tahun 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Kecukupan Modal dan Ekspansi Penyaluran Kredit	4,826,000,000	5,925,000,000	5,650,000,000	6,151,000,000	6,150,000,000

f. PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda)

Berikut ini merupakan proyeksi kinerja PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda) selama lima tahun kedepan yaitu tahun 2021 sampai dengan tahun 2025 yang terlihat dalam pendapatan sebelum pajak, yang akan dipotong pajak penghasilan badan serta laba bersih setelah pajak.

Tabel 58. Kinerja PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda) yang diproyeksikan tahun 2021-2025 (*dalam ribu rupiah*)

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Laba Usaha (Sebelum Pajak) EBIT	19,790,162	20,977,572	22,026,450	22,907,508	23,594,733
PPH Badan	4,947,541	5,244,393	5,506,613	5,726,877	5,898,683
Laba Bersih EAT	14,842,622	15,733,179	16,519,838	17,180,631	17,696,050

Dividen disetor ke Pemerintah Kabupaten Kebumen merupakan gambaran tingkat pengembalian atas investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui penyertaan modal.

Tabel 59. Proyeksi *Earning After Tax*, Dividen Dibagi dan Dividen Disetor PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda) ke Pemerintah Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025 (dalam ribuan rupiah)

	2021	2022	2023	2024	2025
Laba Bersih	14,842,622	15,733,179	16,519,838	17,180,631	17,696,050
Dividen (25% x *Nett Profit*)	3,669,568	3,936,291	4,191,698	4,410,797	4,596,980

Kebutuhan Modal Disetor pada PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda) untuk tahun 2021-2025 adalah sebagai berikut:

Tabel 60. Kebutuhan Modal Disetor PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda) Tahun 2021-2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Kebutuhan Modal Disetor	2,600,000,000	3,000,000,000	3,400,000,000	3,900,000,000	4,500,000,000
Akumulasi Kebutuhan Modal Disetor	2,600,000,000	5,600,000,000	9,000,000,000	12,900,000,000	17,400,000,000

Adapun penggunaan dana atas penyertaan modal dari Pemerintah Kabupaten Kebumen adalah untuk ekspansi kredit, pengadaan aktiva tetap dan pengembangan teknologi dengan perincian sebagai berikut.

Tabel 61. Perincian penggunaan dana atas Penyertaan Modal untuk tahun 2021-2025 (dalam ribu rupiah)

	2021	2022	2023	2024	2025
MODAL DISETOR	**2,600,000**	**3,000,000**	**3,400,000**	**3,900,000**	**4,500,000**
Ekspansi Kredit	4,400,000	5,100,000	6,000,000	6,800,000	7,800,000
Pengadaan Investasi Aktiva Tetap	700,000	650,000	600,000	800,000	800,000
Pengembangan Teknologi	200,000	250,000	300,000	300,000	400,000

g. Rekapitulasi Proyeksi Penyetoran Dividen BUMD

Berikut ini merupakan Rekapitulasi Proyeksi Penyetoran Dividen BUMD Ke Kas Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025. Dividen disetor ke Pemerintah Kabupaten

Kebumen merupakan gambaran tingkat pengembalian atas investasi yang dilakukan oleh oleh Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui penyertaan modal.

Tabel 62. Rekapitulasi Proyeksi Penyetoran Dividen BUMD Ke Kas Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen Tahun 2021-2025

(*dalam ribu rupiah*)

No	Nama Perusda/ Perseroda	2021	2022	2023	2024	2025
1	PD. Apotek Luk Ulo	173,030	254,650	345,702	435,547	538,502
2	PDAM Tirta Bumi Sentosa	2,115,923	2,329,437	2,564,564	2,829,121	3,125,523
3	PT. BPR BKK JATENG (Perseroda)	-	-	-	289,004	568,064
4	PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah	7,300,000	8,300,000	9,200,000	10,200,000	11,300,000
5	PT. BPR Bank Kebumen (Perseroda)	1,586,450	1,810,918	2,057,291	2,276,806	2,581,502
6	PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda)	3,669,568	3,936,291	4,191,698	4,410,796	4,596,979

6. RENCANA PENYERTAAN MODAL TAHUN 2021-2025

Berikut merupakan rencana keputusan penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam kurun waktu tahun 2021 sampai dengan 2025. Rencana penyertaan modal per tahun didasarkan pada lima hal berikut yaitu:

a. Analisis Kemandirian Keuangan Daerah (KKD);
b. Analisis Efektivitas Keuangan Daerah (EKD);
c. Analisis Arus Kas Bebas (*Free Cash Flow*) dengan menggunakan asumsi peningkatan inflasi 3% setiap tahunnya;
d. Analisis investasi terkait proyeksi setoran ke kas daerah; dan
e. Kebutuhan modal disetor tiap BUMD.

Data tahun 2011-2018 menunjukkan bahwa rasio kemandirian keuangan daerah Kabupaten Kebumen memiliki persentase yang fluktuatif, dengan rata-rata mencapai 12%. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah (KKD) Pemerintah Kabupaten Kebumen menunjukkan pola instruktif atau masuk dalam pola hubungan yang sangat rendah yaitu dimana peranan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi masih dominan dalam urusan daerah otonom. Sedangkan, rasio Efektifitas Keuangan Daerah (EKD) berdasarkan data tahun 2011-2018 menunjukkan bahwa rasio efektivitas keuangan Kabupaten Kebumen berfluktuasi. Perhitungan efektivitas keuangan daerah memiliki rata-rata 99.41%, dimana angka tersebut berdasarkan Kepmendagri No. 690.900-327,1996 termasuk dalem kategori yang efektif. Berdasarkan data tahun 2012–2018, *annual free cash flow* yang dimiliki Kabupaten Kebumen cenderung berbeda antar satu tahun dengan tahun lainnya. Menyikapi hal tersebut dalam analisis rencana penyertaan modal terkait dengan *Free Cash Flow* digunakan asumsi peningkatan inflasi 3% setiap tahunnya.

Berdasarkan kelima komponen tersebut maka rencana penyertaan modal tahun 2021-2025 pada tiap-tiap BUMD adalah sebagai berikut:

Tabel 63. Rencana Penyertaan Modal untuk PD. Apotek Luk Ulo Tahun 2021-2025

(Dalam juta rupiah)

PD. Apotek Luk Ulo					
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Free Cash Flow	948,591	977,049	1,006,360	1,036,551	1,067,648
Kebutuhan Modal Disetor	780	795	670	720	1,700
Dividen	173	255	346	436	539
Rencana Penyertaan Modal	780	795	670	720	1,700

Tabel 64. Rencana Penyertaan Modal untuk PDAM Tirta Sentosa Tahun 2021-2025

(Dalam juta rupiah)

PDAM Tirta Bumi Sentosa

	2021	2022	2023	2024	2025
Free Cash Flow	948,591	977,049	1,006,360	1,036,551	1,067,648
Kebutuhan Modal Disetor	9,399	4,905	5,280	5,067	7,233
Dividen	2,116	2,329	2,565	2,829	3,126
Rencana Penyertaan Modal	9,399	4,905	5,280	5,067	7,233

Tabel 65. Rencana Penyertaan Modal untuk PT. BPR BKK JATENG (Perseroda) Tahun 2021-2025

(Dalam juta rupiah)

PT BPR BKK JATENG (Perseroda)					
	2021	2022	2023	2024	2025
Free Cash Flow	948,591	977,048	1,006,360	1,036,551	1,067,647
Kebutuhan Modal Disetor	750	965	-	-	-
Dividen	-	-	-	289	568
Rencana Penyertaan Modal	750	965	-	-	-

Tabel 66. Rencana Penyertaan Modal untuk PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah Tahun 2021-2025

(Dalam juta rupiah)

PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah					
	2021	2022	2023	2024	2025
Free Cash Flow	948,591	977,049	1,006,360	1,036,551	1,067,648
Kebutuhan Modal Disetor	4,826	5,925	5,650	6,151	6,150
Dividen	7,300	8,300	9,200	10,200	11,300
Rencana Penyertaan Modal	4,826	5,925	5,650	6,151	6,150

Tabel 67. Rencana Penyertaan Modal untuk PT. BPR Bank Kebumen Tahun 2021-2025

(Dalam juta rupiah)

PT BPR Bank Kebumen					
	2021	2022	2023	2024	2025
Free Cash Flow	948,591	977,049	1,006,360	1,036,551	1,067,648
Kebutuhan Modal Disetor	1,500	-	2,000	-	1,500
Dividen	1,586	1,811	2,057	2,277	2,582
Rencana Penyertaan Modal	1,500	-	2,000	-	1,500

Tabel 68. Rencana Penyertaan Modal untuk PT. BPR BKK Kebumen (Perseroda) Tahun 2021-2025

(Dalam juta rupiah)

PT BPR BKK Kebumen (Perseroda)					
	2021	2022	2023	2024	2025
Free Cash Flow	948,591	977,048	1,006,360	1,036,551	1,067,647
Kebutuhan Modal Disetor	2,600	3,000	3,400	3,900	4,500
Dividen	3,669.57	3,936.29	4,191.70	4,410.80	4,596
Rencana Penyertaan Modal	2,600	3,000	3,400	3,900	4,500

Berdasarkan rencana kebutuhan penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada tiap-tiap BUMD dalam kurun waktu tahun 2021 sampai dengan 2025 yang telah diuraikan di atas, berikut disandingkan dalam tabel total rencana kebutuhan penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada tiap-tiap BUMD dalam kurun waktu tahun 2021 sampai dengan 2025.

Tabel 69. Rencana Kebutuhan Penyertaan Modal pada Setiap BUMD Tahun 2021-2025

(Dalam juta Rupiah)

KEBUTUHAN PENYERTAAN MODAL TAHUN 2021-2025							
No	**Nama BUMD**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**TOTAL**
1	PD Apotek Luk Ulo	780	795	670	720	1,700	4,665
2	PDAM Tirta Bumi Sentosa	9,399	4,905	5,280	5,067	7,233	31,884
3	PT BPR BKK JATENG (Perseroda)	750	965	0	0	0	1,715
4	PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah	4,826	5,925	5,650	6,151	6,150	28,702
5	PT BPR Bank Kebumen (Persero)	1,500	0	2,000	0	1,500	5,000
6	PT BPR BKK Kebumen(Perseroda)	2,600	3,000	3,400	3,900	4,500	17,400
	Total Per Tahun	19,855	15,590	17,000	15,838	21,083	89,366

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait, baik harmonisasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah, yang akan dibentuk.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pertimbangan dan bahan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini tertuang di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengamanatkan bahwa: Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan Peraturan lainnya. Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kaitan dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen merupakan Daerah Kabupaten berdasarkan Undang-undang Nomor

13 Tahun 1950, dan oleh karena itu, berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah, lebih spesifik berkaitan dengan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen Pada Badan Usaha Milik Daerah.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);

   Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah ini mengatur mengenai pencabutan Staatsblad tahun 1929 dan penetapan pembentukan daerah-daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Kabupaten Kebumen merupakan termasuk di dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan Pasal 1 angka 22.

3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);

   Di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan ini berisi mengenai definisi Bank Perkreditan Rakyat, Usaha Bank Perkreditan Rakyat, Perizinan, Bentuk Hukum dan Kepemilikan, Komisaris dan Direksi, dan Rahasia Bank.

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur bahwa penyertaan modal pada Perusahaan Negara/ Daerah berasal dari surplus anggaran, surplus penerimaan negara/ daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/ daerah tahun anggaran berikutnya. Penggunaan surplus penerimaan negara/daerah sebagaimana dimaksud adalah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara/daerah yang harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD. Undang-Undang tentang Keuangan Negara ini juga mengatur bab mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat, pada bab tersebut ditentukan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah, dan pemberian pinjaman/hibah/ penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud di atas terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.

5. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
   Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 41 menyatakan bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya, investasi tersebut dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah, sedangkan penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);

Beberapa ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menjadi bahan acuan dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini adalah antara lain definisi Perseroan terbatas, pendirian, anggaran dasar dan perubahan anggaran dasar, daftar perseroan dan pengumuman, modal dan saham.

Selain itu, dalam Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas juga mensyaratkan bahwa badan hukum negara atau daerah wajib ditetapkan melalui peraturan. Hal tersebut ditegaskan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a, yang menyatakan bahwa dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.

7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);

   Digunakannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar rujukan dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini dikarenakan semua aturan dan pedoman dalam pembuatan naskah akademik dan rancangan peraturan sampai dengan sitematikanya diatur dalam undang-undang ini.

   Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-undang. Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiel (*wet ini materiele zin*) dan Undang-undang dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian Undang-undang dalam arti materiel itu menyangkut Undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Pembedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu Undang-undang dapat dilihat dari segi materinya atau

dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dari sisi praktis tidak jarang terjadi dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Pasal 14 menjelaskan tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelas telah mengatur mengenai 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 pembatuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".

8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

   Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini, Pasal 236 menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda. Perda tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Perda tersebut memuat materi muatan mengenai penyelenggaraan

otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, materi muatan Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 304 mengatur 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.

Lebih lanjut, dalam hal APBD diperkirakan surplus, maka dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Pengeluaran pembiayaan tersebut dapat digunakan untuk pembiayaan:

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.

Sedangkan di dalam Pasal 332 ayat (1) membahas mengenai sumber modal BUMD yang terdiri atas:

a. Penyertaan modal daerah;
b. Pinjaman;
c. Hibah; dan
d. Sumber modal lainnya.

Lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 333 menyebutkan bahwa penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaam modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah. Barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil

diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk itu berdasarkan dasar yang telah disebutkan diatas, perlulah dibuat dan ditetapkannya Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen Pada Badan Usaha Milik Daerah.

9. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);

   Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan kepemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

   Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

   Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah

10. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang

Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah.

11. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165);

    Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor tentang standar akuntansi Pemerintahan diantaranya diatur mengenai Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan, Standar Akuntansi Pemerintahan, Sistem Akuntansi Pemerintahan, dan Intepretasi Pernyataan Standar Akuntansi.

12. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5333);

    Pasal 1 angka 21 Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan barang milik negara/daerah memberikan pengertian mengenai penyertaan modal pemerintah daerah, yaitu pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

    Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah atas barang milik negara/daerah atas barang milik negara/daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan modal

pemerintah pusat/daerah dapat dilakukan dengan mempertimbangkan:

a. Barang milik negara/daerah yang dari awal pengadaan sesuai dokumen penganggaran diperuntukan bagi badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau
b. Barang milik negara/daerah lebih optimal apabila dikelola oleh badan usaha milik negara/daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah atas barang milik negara/daerah dapat berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan kepada pengelola barang untuk barang milik negara dan gubernur/bupati/walikota untuk barang milik daerah; Tanah dan/atau bangunan pada pengguna barang; atau barang milik negara/daerah selain tanah dan/atau bangunan.

13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);

    Di dalam Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur mengenai pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya termuat penghargaan dan sanksi serta pelaporan.

14. 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 ini ditetapkan dalam rangka untuk pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Adapun di dalam Peraturan Pemerintah 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 ayat (1) Peraturan Pemerintah tentang BUMD mengatur bahwa penyertaan modal daerah dilakukan untuk:

a. Pendirian BUMD;
b. Penambahan modal BUMD; dan
c. Pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain.

Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang dan barang milik daerah, untuk barang milik daerah yang dijadikan penyertaan modal harus dilakukan penafsiran harga barang milik daerah, untuk mendapatkan nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut dijadikan penyertaan modal daerah.

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.

15. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

Di dalam Pasal 70 Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran 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.

Selanjutnya, Pasal 78 menyebutkan bahwa:

(1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara.

(2) 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.

(3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.

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

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.

16. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 754);

    Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012, Pasal 1 angka 5 mengatur bahwa penyertaan modal pemerintah daerah termasuk kedalam investasi langsung pemerintah daerah. Di dalam Permendagri ini membagi penyertaan modal pemerintah daerah menjadi dua, sesuai dengan bentuk penyertaan, yaitu:

    a. Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi pemerintah daerah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan.
    b. Penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

Permendagri ini mensyaratkan dalam penyertaan modal oleh pemerintah daerah harus dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

18. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah;
19. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 89);
20. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 99).

    Pasal 2 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2018 menyebutkan bahwa 33 (tiga puluh tiga) Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan (PD BPR BKK) di Provinsi Jawa Tengah sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2012 diubah bentuk hukumnya menjadi PT BPR BKK Kebumen (Perseroda).

    Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) huruf p menyebutkan bahwa BPR BKK Kebumen Kabupaten Kebumen, termasuk dalam yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) di atas.

    Peraturan Daerah Provinsi ini juga mengatur mengenai modal, kepemilikan modal, dan rincian kepemilikan modal dasar pada PT BPR BKK Kebumen (Perseroda).

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Penerapan desentralisasi yang telah melahirkan daerah otonom memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan daerah sebagai suatu kebijakan publik dapat diterima oleh masyarakat secara luas apabila memenuhi unsur filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik. Landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dan atau Peraturan daerah di Indonesia saat ini merujuk pada *recht idee* yang tercantum dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 (perubahan alinea 1,2,3,4).

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

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas-asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan

tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

A. Landasan Filosofis

Dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan daerah proses legislasi daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka mengakomodir segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan Peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kemandirian daerah dalam kerangka otonomi. dengan demikian produk hukum yang lahir sejatinya merupakan bentuk konsensus yang mengikat warga negara secara lokalistik.

Pada konteks ini perlu dipahami bahwa hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sambil dijalankan. Kesadaran adalah tujuannya, kesadaran adalah kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang tidak jauh atau semakin mendekati hakikat yang harus dicapai. Berbicara tentang hakikat hidup berbangsa dan bernegara, ada beberapa isu mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu faham kebangsaan, kemanusiaan, negara hukum atau negara kekuasaan, keadilan sosial, dan kedaulatan rakyat.

Dalam konteks menjalankan menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (*civil society*) sebagaimana diutarakan oleh Ibnu Tricahyo bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga atau rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada warga atau rakyat. Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya. Sebaliknya kekuasaan justru seringkali memengaruhi (bahkan menentukan perkembangan masyarakat).[18]

Sebagai suatu negara yang mempunyai falsafah hidup pancasila, maka Indonesia dalam menjalankan tindakannya harus pula berlandaskan pancasila. Salah satu sila terkait dengan keadaan bangsa

[18] Ibnu Tricahyo, 2005, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Jakarta, hlm. 1

yang majemuk dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut bermakna bahwa pemerintah harus melakukan suatu tindakan guna mewujudkan keadilan sosial tersebut. Perlu ditekankan sekali lagi bahwa keadilan sosial tersebut tidak memihak pada salah satu golongan tetapi terhadap semua golongan.

Salah satu cara yang digunakan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dapatlah kita pandang sebagai usaha dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bangsa. Usaha pencapaian tujuan bangsa dengan peraturan perundang-undangan dengan catatan harus benar-benar suatu peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dan memihak masyarakat (*civil society*).

Dalam lingkup daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan tentang bagaimana daerah menjalankan pemerintahan. Dalam pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa daerah berdasarkan asas otonomi dan dengan tugas pembantuan kecuali hal-hal yang hanya menjadi kewenangan pemerintah (pusat) dengan tujuan untuk mensejahterkan rakyat.

Pemberian otonomi seluas-luasnya tersebut semata-mata digunakan untuk mengembangkan potensi daerah dan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Potensi yang dimaksud tersebut dibeberapa daerah adalah berbeda sehingga untuk pengembangannya pun berbeda pula antar daerah. Pengembangan potensi daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat salah satunya bisa dicapai dengan pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah tersebut penting kiranya yang digunakan sebagai instrumen ataupun pedoman pelaksanaan pembangunan serta kebijakan daerah. Selain sebagai acuan pembangunan daerah tersebut, perda diperlukan sebagai landasan hukum bagi pengambilan suatu kebijakan.

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Untuk

menjalankan otonomi maka Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan instrumen yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial. Oleh sebab itu secara substansi penyusunan dan penetapan kebijakan di daerah hendaknya Pemerintah Daerah selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Secara filosofis, penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada BUMD merupakan penunjang pelaksanaan pembangunan dibidang kesejahteraan sosial dan merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam UUD 1945. Sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 secara jelas dinyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi dasar salah satu filosofi bangsa, karenanya setiap Warga Negara Indonesia berhak untuk memperoleh keadilan sosial yang sebaik-baiknya. Untuk menciptakan situasi dan kondisi yang berkeadilan sosial maka urusan kepemerintahan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945 dalam alinea IV Pembukaaan UUD 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Agar keadilan dan kesejahteraan umum ini dapat dicapai, maka pemerintah daerah memiliki hak dan tanggung jawab sesuai kemampuannya masing-masing untuk sebanyak mungkin ikut serta dalam memajukan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu diperlukan adanya kepastian hukum dalam bentuk peraturan. Gagasan tentang kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam UUD 1945 merupakan salah satu alasan paling penting bagi kelahiran sebuah negara.

Negara-bangsa Indonesia didirikan dengan perjuangan para pahlawan yang sangat berat, penuh darah dan air mata. Tujuan utama pendirian negara ini adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang lebih baik, lebih manusiawi dan bermartabat. Maka penciptaan kesejahteraan sosial merupakan alasan paling mendasar bagi kelahiran bangsa ini. Itulah sebabnya, gagasan kesejahteraan sosial tersebut sudah disebut pada bagian pembukaan UUD 1945.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, Pemerintah Daerah perlu meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta menambah dan memupuk sumber-sumber pendapatan asli daerah. Untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah serta pemupukan sumber-sumber pendapatan daerah, diperlukan usaha nyata Pemerintah Daerah untuk mendorong peningkatan pergerakan perekonomian dan produktivitas sektor riil/perusahaan dengan melakukan penyertaan modal Pemerintah Daerah pada BUMD.

Maksud dan tujuan daripada itu, yaitu untuk membantu dan mendorong pertumbuhan ekonomi kerakyatan dan pembangunan Daerah di segala bidang serta sebagai salah satu sumber pendapatan daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam memberikan regulasi penyelenggaraan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada Badan Usaha Milik Daerah.

B. Landasan Sosiologis

Peraturan Daerah disusun berdasarkan kebutuhan akan aturan hukum yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada Badan Usaha Milik Daerah, hal-hal yang bersifat teknis, strategik, berikut lembaga-lembaga yang berkoordinasi di Kabupaten Kebumen. Dengan demikian,

maka pengaturan atas Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada Badan Usaha Milik Daerah dimasukkan kedalam suatu bentuk peraturan-perundang-undangan dengan bentuk Peraturan Daerah menjadi urgen untuk segera diwujudkan sebagai wujud kepedulian dan tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat.

Landasan sosiologis berhubungan dengan latar sosial atau hal-hal yang berdimensi sosial dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang wajib dipertimbangkan dalam proses pembuatannya. Sebab, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk berdasarkan realita dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Hal ini penting agar sebuah produk peraturan perundangan (Peraturan Daerah) tidak menimbulkan keresahan, ketidakpuasan dan yang berujung pada resistensi masyarakat ketika hendak diberlakukan. Pemerintah Daerah sebagai pemegang kekuasaan di daerah tidak hanya harus memahami keadaan masyarakat tetapi juga mempertimbangkan dukungan (*support*) dan tuntutan (*demand*) yang ada di dalam masyarakatnya. Karena itu sebelum mengajukan prakarsa pembuatan peraturan daerah, Pemerintah Daerah mempunyai fungsi yang sangat penting untuk bisa mempelajari situasi dan kondisi secara tepat (Bambang Sunggono, 1994:12-13).

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut dapat berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, apabila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup, produk hukum tersebut berpotensi membelenggu dan merugikan masyarakat

sebab didalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Syaukani dan Thohari (2008), menyebutkan bahwa bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart (2009) mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle (2007) sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Rancangan peraturan daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen merupakan jawaban atas kebutuhan hukum masyarakat terhadap ketertiban, penggunaan dan pelaksanaan APBD. Secara sosiologis, Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milk Daerah Kabupaten Kebumen berfungsi sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah terhadap masyarakat dalam hal mewujudkan kegiatan ekonomi yang menguntungkan bagi kesehjateraan masyarakat, dan harus diselenggarakan dengan baik untuk menopang fungsi-fungsi tersebut. Keberadaan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen akan memberikan

pengaruh bagi kehidupan sosial kemasyarakatan, dengan keteraturan dan ketertiban dalam penyelenggaraan Penyertaan Modal akan memberikan kesejahtraan bagi kehidupan bermasyarakat.

Penyertaan Modal Pemerintah pada BUMD Kabupaten Kebumen merupakan wujud upaya Pemerintah Daerah untuk mengakomodir agar BUMD dapat bersaing dan berkembang sesuai dengan perkembangan ekonomi nasional sekaligus dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang berdaya guna dan berhasilguna secara nyata, dinamis, dan bertanggungjawab. Selain itu, Penyertaan Modal Pemerintah pada BUMD Kabupaten Kebumen juga diwujudkan dalam rangka tercapainya tujuan BUMD yang berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat.

Adapun tujuan Penyertaan Modal Pemerintah pada BUMD Daerah Kabupaten Kebumen adalah meliputi:

1. Meningkatkan kemampuan BUMD dalam rangka mendorong pertumbuhan perekonomian Daerah, pemerataan pembangunan Daerah dan menambah Pendapatan Asli Daerah.
2. Meningkatkan daya saing BUMD guna mengantisipasi perkembangan ekonomi regional, nasional, maupun global.
3. Mendukung upaya perluasan wilayah usaha dan pengembangan produk BUMD.

C. Landasan Yuridis

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Kabupaten Kebumen. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan

Yang dimaksud dengan "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;

   Yang dimaksud dengan asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;

   Yang dimaksud dengan asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang- undangannya.

4. Dapat dilaksanakan;

   Yang dimaksud dengan asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

   Yang dimaksud dengan asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan;

   Yang dimaksud dengan asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan.

   Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang satu dengan lainnya. Dalam tataran tingkat daerah juga semestinya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan Peraturan Daerah berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Peraturan Daerah yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Naskah akademik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyusunan sebuah Rancangan Undang-undang ataupun Raperda karena dimuat gagasan-gagasan pengaturan serta materi muatan perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik holistik dan futuristik dari aspek ilmu. Naskah akademik juga merupakan bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden dan Raperda kepada Pemerintah Daerah (Kepala Daerah ataupun DPRD). Naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan

bidang tertentu disebut Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

Landasan yuridis penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah termuat di dalam Pasal 56 ayat (2) yang menyebutkan: "Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik sedangkan ketentuan Naskah Akademik untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat disimpulkan dari Pasal 63 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang menyebutkan: "Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik ini pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) mengenai Penyusunan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen. Adapun pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah pula berkesesuaian dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015, serta telah berkesesusaian dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Aturan ini dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan rasa keadilan bagi *stakeholder* serta masyarakat Kabupaten Kebumen secara lebih luas.

Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan wajib dan harus dilakukan melalui Peraturan Daerah. Kewajiban ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Pasal 78 dinyatakan "Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun

anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah bersangkutan". Dalam Pasal 41 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan bahwa "Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/ swasta ditetapkan dengan peraturan daerah". Mengacu pada Undang-undang ini, memang sudah tepat bila setiap Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada BUMD melalui Peraturan Daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 304 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mengatur 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. Lebih lanjut, dalam hal APBD diperkirakan surplus, maka dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Pengeluaran pembiayaan tersebut dapat digunakan untuk pembiayaan:

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.

Sedangkan di dalam Pasal 332 ayat (1) membahas mengenai sumber modal BUMD yang terdiri atas:

a. Penyertaan modal daerah;
b. Pinjaman;
c. Hibah; dan
d. Sumber modal lainnya.

Lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 333 menyebutkan bahwa penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaam modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah. Barang milik

daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan daerah tentang Penyertaan Modal ada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait yang perlu dielaborasi dan sinkronisasi. Hal ini sekaligus menjawab mengapa secara yuridis peraturan ini dibuat, yaitu untuk melengkapi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal yang sudah ada. Sehingga kajian terkait dengan hal tersebut diperlukan dan lebih lanjut diwujudkan dalam bentuk Draf Peraturan Daerah. Dengan lahirnya Peraturan daerah yang terkait Penyertaan Modal, maka peraturan perundang-undangan yang perlu diperhatikan sebagai acuan sekaligus sinkronisasi regulasi adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
3. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);
4. Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
5. Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);

6. Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4765);
7. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
8. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
9. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5333);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);

14. 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);
15. 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);
16. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
17. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah;
18. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 89);
19. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 99).

Maksud dari inventarisasi peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai rujukan terhadap norma-norma yang tertuang dalam berbagai aturan peraturan perundang-undangan dalam menyusunan peraturan daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Naskah akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Adapun pembuatan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen merupakan upaya yang perlu dilakukan.

Penyusunan rancangan sebagaimana dimaksud di atas diwujudkan dalam aturan yuridis berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen dengan berlandaskan bahwa Badan Usaha Milik Daerah dituntut agar dapat bersaing dan berkembang sesuai dengan perkembangan ekonomi nasional sekaligus dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang berdaya guna dan berhasil guna secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Lebih lanjut, juga guna dalam rangka tercapainya tujuan Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi yang sehat, perlu menunjang permodalan Badan Usaha Milik Daerah dengan memberikan penyertaan modal.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha

Milik Daerah Kabupaten Kebumen, arah dan jangkauan pengaturan antara lain:

1. Bab I Ketentuan Umum
2. Bab II Jumlah dan Waktu Penyertaan Modal
3. Bab III Tata Cara Penyertaan Modal
4. Bab IV Sumber Dana
5. Bab V Penatausahaan dan Pertanggungjawaban
6. Bab VI Ketentuan Penutup

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Istilah "materi muatan" pertama digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari "*het onderwerp*". Pada tahun 1979 A. Hamid S. Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het ondrwerp* dalam ungkapan Thorbecke "*het eigenaardig onderwerp der wet*" yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang- undang, Attamimi mengatakan:

> "...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan Thorb Pecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari Undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang".[19]

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri

[19] A.Hamid.S.Attamimi , A.Hamid.S.Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, h. 193-194.

secara berjenjang dan berbeda-beda.[20] Sri Sumantri juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Pedoman 109 TP3U menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen 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. Jadi, yang dimaksud dengan materi muatan baik mengenai batas materi muatan maupun lingkup materi muatan. Lingkup materi yang boleh dimuat ditentukan oleh asas otonomi daerah dan tugas pembantuan maupun yang ditentukan secara objektif-normatif dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai materi muatan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen.

Pembahasan pada ruang lingkup terdiri dari tiga bagian, yaitu ruang lingkup wilayah, ruang lingkup pembahasan, dan ruang lingkup

[20] Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung, h. 90.

substansi. Ruang lingkup wilayah mencakup batas wilayah studi yang berupa batas administratif. Sedangkan ruang lingkup pembahasan merupakan batasan pembahasan studi, dan lingkup substansi merupakan batasan pembahasan substansi yang digunakan dalam studi penelitian. Lingkup substansi yang digunakan dalam penelitian nantinya mencakup hal-hal yang berkaitan dengan perumusan Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen Pada Badan Usaha Milik Daerah, Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Kebumen dan Kebutuhan Modal Badan Usaha Milik Daerah di Kabupaten Kebumen.

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

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

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. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

1. Ketentuan Umum

Pada bab ini akan diuraikan beberapa definisi operasional dalam istilah yang digunakan, antara lain:

a. Daerah adalah Kabupaten Kebumen.

b. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
c. Bupati adalah Bupati Kabupaten Kebumen.
d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
e. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
f. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
g. Penyertaan Modal Daerah yang selanjutnya disebut Penyertaan Modal adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.
h. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat dengan BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.
i. Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kebumen yang selanjutnya disebut PT BPR Bank Kebumen (Perseroda) adalah Perusahaan Perseroan Daerah yang bergerak di bidang perbankan yang modalnya terbagi dalam saham, yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen.
j. Perusahaan Daerah Apotek Luk Ulo Kabupaten Kebumen yang selanjutnya disebut PD Apotek Luk Ulo adalah Perusahaan Daerah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen yang bergerak di bidang kefarmasian.

k. Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Kebumen yang selanjutnya disebut PT BPR BKK Kebumen (Perseroda) adalah Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Kebumen sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

l. Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa Kabupaten Kebumen yang selanjutnya disebut PDAM Tirta Bumi Sentosa adalah Perusahaan Daerah Milik Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen yang bergerak dibidang usaha Air Minum.

m. Perseroan Terbatas Daerah Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yang selanjutnya disebut PT BPD Jateng adalah Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

n. Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah yang selanjutnya disebut PT BPR BKK Jateng (Perseroda) adalah Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah yang merupakan penggabungan 29 (dua puluh sembilan) Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah.

2. Jumlah dan Waktu Penyertaan Modal

Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen melakukan Penyertaan Modal kepada Badan Usaha Milik Daerah, meliputi:

a. PD Apotek Luk Ulo
b. PDAM Tirta Bumi Sentosa;
c. PT BPR BKK JATENG (Perseroda);
d. PT Bank Pembangunan Daerah Jateng;
e. PT BPR Bank Kebumen (Perseroda); dan
f. PT BPR BKK Kebumen (Perseroda)

Adapun jumlah dan waktu penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen kepada Badan Usaha Milik Daerah, dengan rincian sebagai berikut :

a. PD Apotek Luk Ulo

1) Penyertaan modal pada PD Apotek Luk Ulo sampai dengan Tahun 2020 adalah sebesar Rp. 1.606.500.000,00 (satu milyar enam ratus enam juta lima ratus ribu rupiah).
2) Tahun anggaran 2021 sampai dengan tahun anggaran 2025 akan diberikan penyertaan modal sebesar Rp. 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah) dengan perincian sebagai berikut:
   a) Untuk Tahun Anggaran 2021 adalah sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
   b) Untuk Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);
   c) Untuk Tahun Anggaran 2023 adalah sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);
   d) Untuk Tahun Anggaran 2024 adalah sebesar Rp.0,00 (nol rupiah);
   e) Untuk Tahun Anggaran 2025 adalah sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

b. PDAM Tirta Bumi Sentosa;
   1) Penyertaan modal pada PDAM Tirta Bumi Sentosa sampai dengan Tahun 2020 adalah sebesar Rp.39.961.647.118,00 (tiga puluh sembilan milyar sembilan ratus enam puluh satu juta enam ratus empat puluh tujuh ribu seratus delapan belas rupiah).
   2) Tahun anggaran 2021 sampai dengan tahun anggaran 2025 akan diberikan penyertaan modal sebesar Rp. 15.000.000.000,00 (lima belas milyar rupiah) dengan perincian sebagai berikut:
      a) Untuk Tahun Anggaran 2021 adalah sebesar Rp. 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah);
      b) Untuk Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp. 3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah);
      c) Untuk Tahun Anggaran 2023 adalah sebesar Rp. 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah);

d) Untuk Tahun Anggaran 2024 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);

e) Untuk Tahun Anggaran 2025 adalah sebesar Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah);.

c. PT BPR BKK JATENG (Perseroda);

1) Penyertaan modal pada PT BPR BKK JATENG (Perseroda) sampai dengan Tahun 2020 adalah sebesar Rp. 3.270.000.000,00 (tiga milyar dua ratus tujuh puluh juta rupiah).

2) Tahun anggaran 2021 sampai dengan tahun anggaran 2025 akan diberikan penyertaan modal sebesar Rp. 1.250.000.000,00 (satu milyar dua ratus lima puluh juta rupiah) dengan perincian sebagai berikut:

a) Untuk Tahun Anggaran 2021 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);

b) Untuk Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);

c) Untuk Tahun Anggaran 2023 adalah sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);

d) Untuk Tahun Anggaran 2024 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);

e) Untuk Tahun Anggaran 2025 adalah sebesar Rp. 750.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah rupiah)

d. PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah;

1) Penyertaan modal pada PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sampai dengan Tahun 2020 adalah sebesar Rp. 46.279.000.000,00 (empat puluh enam milyar dua ratus tujuh puluh Sembilan juta rupiah).

2) Tahun anggaran 2021 sampai dengan tahun anggaran 2025 akan diberikan penyertaan modal sebesar Rp. 28.202.000.000,00 (dua puluh delapan milyar dua ratus dua juta rupiah) dengan perincian sebagai berikut:

a) Untuk Tahun Anggaran 2021 adalah sebesar Rp. 8.500.000.000,00 (delapan milyar lima ratus juta rupiah);
b) Untuk Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);
c) Untuk Tahun Anggaran 2023 adalah sebesar Rp. 9.500.000.000,00 (sembilan milyar lima ratus juta rupiah);
d) Untuk Tahun Anggaran 2024 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);
e) Untuk Tahun Anggaran 2025 adalah sebesar Rp. 10.202.000.000,00 (sepuluh milyar dua ratus dua juta rupiah).

e. PT BPR Bank Kebumen (Perseroda); dan
1) Penyertaan modal pada PT BPR Bank Kebumen (Perseroda) sampai dengan Tahun 2020 adalah sebesar Rp. 12.500.000.000,00 (dua belas milyar lima ratus juta rupiah).
2) Tahun anggaran 2021 sampai dengan tahun anggaran 2025 akan diberikan penyertaan modal sebesar Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah) dengan perincian sebagai berikut:
a) Untuk Tahun Anggaran 2021 adalah sebesar Rp. 1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah);
b) Untuk Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);
c) Untuk Tahun Anggaran 2023 adalah sebesar Rp. 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah);
d) Untuk Tahun Anggaran 2024 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);
e) Untuk Tahun Anggaran 2025 adalah sebesar Rp. 1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah).

f. PT BPR BKK Kebumen (Perseroda).

1) Penyertaan modal pada PT BPR BKK Kebumen (Perseroda) sampai dengan Tahun 2020 adalah sebesar Rp. 15.700.000.000,00 (lima belas milyar tujuh ratus juta rupiah).
2) Tahun anggaran 2021 sampai dengan tahun anggaran 2025 akan diberikan penyertaan modal sebesar Rp. 11.000.000.000,00 (sebelas milyar rupiah) dengan perincian sebagai berikut:
   a) Untuk Tahun Anggaran 2021 adalah sebesar Rp. 3.500.000.000,00 (tiga milyar lima ratus juta rupiah);
   b) Untuk Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);
   c) Untuk Tahun Anggaran 2023 adalah sebesar Rp. 4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah);
   d) Untuk Tahun Anggaran 2024 adalah sebesar Rp. 0,00 (nol rupiah);
   e) Untuk Tahun Anggaran 2025 adalah sebesar Rp. 3.500.000.000,00 (tiga milyar lima ratus juta rupiah).

3. Tata Cara Penyertaan Modal

Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah disertakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran berkenaan, dan diberikan setelah laporam tahunan direksi Badan Usaha Milik Daerah diterima oleh Bupati dan telah menunjukan peningkatan kinerja. Penyertaan Modal dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah mengenai Penyertaan Modal. Penyertaan modal tersebut merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Pemenuhan Penyertaan Modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Peraturan Daerah tersendiri sepanjang jumlah anggaran Penyertaan Modal tersebut tidak melebihi jumlah Penyertaan Modal yang telah ditetapkan. Dalam hal Pemerintah Daerah akan menambah jumlah Penyertaan Modal melebihi jumlah Penyertaan Modal yang telah ditetapkan, Pemerintah Daerah melakukan perubahan Peraturan

Daerah mengenai Penyertaan Modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, berkaitan dengan tata cara penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan sistem dan prosedur yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Sumber Dana

Penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada Badan Usaha Milik Daerah bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

5. Penatausahaan dan Pertanggungjawaban

Penatausahaan dan pertanggungjawaban pengelolaan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah dilaksanakan sesuai standar akuntansi pemerintahan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

6. Ketentuan Penutup

Bab ini akan berisi tentang waktu keberlakuan dari Peraturan Daerah ini keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama.

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN

Naskah Akademis ini merupakan pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian yang terkait dengan kebijakan dalam upaya perumusan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada Badan Usaha Milik Daerah. Manfaat dari Naskah Akademik ini adalah merupakan gambaran dan pengkajian untuk pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen. Selain itu penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk menyatukan persepsi/kesatuan pandang perumusan kebijakan tentang Peraturan Daerah.

Berdasarkan permasalahan yang ada serta hasil analisis data dan pembahasan hasil analisis, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kebumen pada Badan Usaha Milik Daerah merupakan hal yang penting untuk mendukung pengelolaan keuangan daerah sehingga perlu untuk dibuat peraturan daerah. Kesimpulan penting yang dapat diambil, antara lain sebagai berikut:

1. Strategi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dari penyertaan modal pada badan usaha milik daerah di Kabupaten Kebumen adalah dengan cara mengkaji dan menganalisis:
   a. Kemandirian Keuangan Daerah (KKD);
   b. Efektivitas Keuangan Daerah (EKD);
   c. Arus Kas Bebas (*Free Cash Flow*);
   d. Investasi terkait proyeksi setoran (dividen) ke kas daerah; dan
   e. Kebutuhan modal disetor tiap BUMD.
2. Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan

Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen didasarkan pada kebijakan yuridis sebagai amanat dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu tertuang di dalam Pasal 333 ayat (1) dan juga tertuang dalam Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyebutkan bahwa: penyertaan modal pemerintah daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Selain itu, juga diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang tertuang dalam Pasal 78 ayat (2) yang menyebutkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah bersangkutan.

3. Upaya yang dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan pengaturan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen adalah dengan cara menginventarisir peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan antara semua produk perundang-undangan terkait baik dalam harmonisasi maupun sinkronisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang baru.

4. Adapun arah dan ruang lingkup pengaturan rancangan peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen adalah sebagai berikut:

   a. Bab I Ketentuan Umum
   b. Bab II Jumlah dan Waktu Penyertaan Modal

c. Bab III Tata Cara Penyertaan Modal
d. Bab IV Sumber Dana
e. Bab V Penatausahaan dan Pertanggungjawaban
f. Bab VI Ketentuan Penutup

B. REKOMENDASI

Untuk mendukung realisasi rencana pembentukan peraturan daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen. Ada beberapa hal yang harus dicermati diantaranya:

1. Dasar hukum yang digunakan dalam Peraturan daerah Kabupaten Kebumen tentang Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Kebumen harus banyak mengadopsi Ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru.
2. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen yang disusun berdasarkan Naskah Akademik ini, perlu segera dibuat dan khususnya berkenaan dengan Batang Tubuh Rancangan Peraturan Daerah, perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna menjadi lebih sempurna dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Chitra Aditya, Bandung

A. Hamid. S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta

Aim, James, Bahl, Roy; Murray, Matthew N., 1990, *Tax Structure and Tax Compliance*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 72, NO.4. (Nov., 1990), pp.603-613

Chatamarrasjid Ais, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung

Chilcote H, Ronald. (2004) *Teori Perbandingan Politik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

C.S.T. Kansil dan Christine, 2009, *Seluk Beluk Perseroan Terbatas*, Rineka Cipta, Jakarta

Dede Rosyada Dkk, 2000, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta

Deliarnov. (2006) *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga.

Dhimas Tetuko Kusumo, 2016, *Kajian Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah di bidang Perbankan Pasca Berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta

Fitri Erna Muslikah, 2015, *Penyertaan Modal Peerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Universitas Indonesia, Depok

Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang- undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung

Gunawan Widjaja, 2005, *Tanggung Jawab Direksi atas Kepailitan Perseroan*, Raja Grafindo, Jakarta

Hasbullah F. Sjawie, 2018, *Tanggung Jawab Direksi Perseroan atas Tindakan Ultra Vires*, Jurnal Hukum Prioris

H. Zainal Asikin dan L. Wira Pria Suhartana, 2016, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenada Media Group, Jakarta

Ibnu Tricahyo, 2005, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Buana Ilmu Populer, Jakarta

Ismail, T. 2005. *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia. Departemen Keuangan Republik Indonesia*, Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional, Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Daerah.

Jamal Wiwoho, 2011, *Hukum Perbankan Indonesia*, UNS Press, Surakarta

Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang

Joko Widodo, 2001, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta

Koentjaraningrat, 1993, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta; Gramedia

Maria Sumardjono, 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Munir Fuady, 2003, *Paradigma Baru Perseroan Terbatas*, CitraAditya, Bandung

M. Taupan, 1989, *Demokrasi Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

Rachbini, Didik dan Bustanul Arifin. (2001) *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Grasindo.

Stilwell, Frank. (2002) *Political Economy The Content Of Economic Ideas*. UK: Oxford University Press.

Rudyanti Dorotea Tobing, 2015, Aspek-aspek Hukum Bisnis, Leks Bang Yustitia, Surabaya

Sumarto Hetifa Sj., 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Wahyu Maizal, 2014, *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*, Universitas Hasanuddin, Makasar

Yuliandri, dalam Saldi Isra, 18 Maret 2009. *urgensi naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan*, makalah, disampaikan dalam diklat *legal drafting* lembaga administrasi negara (lan),Jakarta: PUSDIKLAT LAN.

Zairin Harahap, 2001, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

B. Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42)

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790)

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

Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355)

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4765)

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165);

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578)

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5333)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);

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 Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 754)

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan Jawa Tengah (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 89);

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Badan Kredit Kecamatan (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 99)