

**LAPORAN
PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK
TENTANG PENYERTAAN MODAL
DAERAH KEPADA PERUSAHAAN
UMUM DAERAH BOJONEGORO
PANGAN MANDIRI**

Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Tahun 2023

KATA PENGANTAR

Dalam upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat dan mengoptimalkan besarnya potensi daerah yang ada di Kabupaten Bojonegoro maka Pemerintah Kabupaten Bojonegoro bermaksud untuk melakukan penyertaan modal daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Bojonegoro Pangan Mandiri. Oleh karena itu, perlu disusun Naskah Akademik yang dapat digunakan sebagai kerangka pemikiran pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Umum Daerah Bojonegoro Pangan Mandiri.

Laporan Naskah Akademik ini terbagi menjadi enam bagian utama. Bagian pertama berisi pendahuluan yang menguraikan latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan manfaat, serta metoda yang digunakan. Bagian kedua berisi tentang landasan teoretis dan praktik empiris. Bagian ketiga berisi evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyertaan modal daerah kepada BUMD. Bagian keempat berisi landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis yang digunakan sebagai dasar penyusunan Naskah Akademik. Bagian kelima berisi jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan peraturan daerah dan bagian keenam yang berisi kesimpulan dan saran.

Laporan ini mungkin masih terdapat kekurangan di dalamnya. Oleh karena itu, kepada berbagai pihak diharapkan sumbang saran demi penyempurnaan laporan ini. Kepada berbagai pihak yang telah membantu berlangsungnya pengembangan dan penyelesaian laporan ini diucapkan terima kasih. Semoga bermanfaat.

Yogyakarta, 2023

DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
BAB I PENDAHULUAN	Bab I - 1
1.1. Latar Belakang	Bab I - 1
1.2. Identifikasi Masalah	Bab I - 4
1.3. Tujuan dan Manfaat Naskah Akademik	Bab I - 5
1.4. Metoda Penyusunan Naskah Akademik	Bab I - 6
1.4.1 Metode Pengumpulan Data	Bab I - 7
1.4.2 Metode Analisis Data	Bab I - 8
BAB II LANDASAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	Bab II - 1
2.1. Landasan Teoritis	Bab II - 1
2.1.1 Landasan Konseptual Tujuan Penyelenggaraan Negara	Bab II - 1
2.1.2 Prinsip Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah	Bab II - 3
2.1.3 Investasi Pemerintah Daerah	Bab II - 5
2.1.4 Penyertaan Modal Kepada BUMD	Bab II - 9
2.2. Praktik Empiris	Bab II - 11
2.2.1 Gambaran Umum Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 11
2.2.2 Perekonomian Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 14
2.2.3 Pertanian Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 20
2.2.4 Keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 25
2.2.4.1 Pendapatan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 25
2.2.4.2 Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 28
2.2.4.3 Kondisi Keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 30
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS UNDANG-UNDANG TERKAIT	Bab III - 1
3.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Bab III - 1
3.2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Bab III - 2
3.3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Bab III - 2

3.4. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah	Bab III - 6
3.4.1 Kebijakan BUMD	Bab III - 6
3.4.2 Pendirian BUMD	Bab III - 8
3.4.3 Sumber Modal BUMD	Bab III – 12
3.4.4 Organ dan Pegawai BUMD	Bab III – 14
3.4.5 Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, Dan Komite Lainnya	Bab III - 17
3.4.6 Perencanaan, Operasional dan Pelaporan BUMD	Bab III – 19
3.4.7 Penggunaan Laba BUMD	Bab III – 24
3.4.8 Penugasan Pemerintah Dalam BUMD	Bab III – 27
3.4.9 Evaluasi dan Perubahan Bentuk Hukum	Bab III – 28
3.4.10 Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Dan Pembubaran BUMD	Bab III – 28
3.4.11 Kepailitan BUMD	Bab III - 29
3.4.12 Pembinaan dan Pengawasan BUMD	Bab III – 29
3.5 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	Bab III – 31
3.6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah	Bab III - 32
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	Bab IV - 1
4.1. Landasan Filosofis	Bab IV - 1
4.2. Landasan Sosiologis	Bab IV - 3
4.2.1 Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat	Bab IV – 4
4.2.2 Peningkatan PAD dan Ekonomi	Bab IV – 6
4.3. Landasan Yuridis	Bab IV – 8
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	Bab V – 1
5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan	Bab V – 1
5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri	Bab V - 2

BAB VI PENUTUP

Bab VI - 1

6.1. Kesimpulan

Bab VI – 1

6.2. Saran

Bab VI – 2

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 12
Tabel 2.2 Data Penggunaan Lahan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2021	Bab II - 14
Tabel 2.3 Jumlah Kontribusi Lapangan Usaha terhadap PDRB di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2020 - 2022	Bab II -16
Tabel 2.4 Jumlah Tenaga Kerja di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2019 - 2021	Bab II -17
Tabel 2.5 Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur 2020 – 2022	Bab II -18
Tabel 2.6 Perkembangan Komoditi Pertanian di Kabupaten Bojonegoro	Bab II -21
Tabel 2.7 Jumlah Produksi Padi di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2022	Bab II -22
Tabel 2.8 Jumlah Produksi Padi Kecamatan di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2022	Bab II -24
Tabel 2.9 Ringkasan Realisasi Pendapatan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro Tahun 2018 - 2021	Bab II -26
Tabel 2.10 Besaran Komposisi Realisasi PAD Pemerintah Kabupaten Bojonegoro	Bab II -27
Tabel 2.11 Besaran Investasi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro	Bab II -29
Tabel 2.12 Indikator Keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro	Bab II -32
Tabel 3.1 Struktur Penghasilan Organ BUMD	Bab III -17

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Peta Kabupaten Bojonegoro	Bab II - 12
Gambar 2.2 Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2018 - 2022	Bab II - 15
Gambar 2.3 Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Bojonegoro dan Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 - 2022	Bab II - 18
Gambar 4.1 Perbandingan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Bojonegoro dan Provinsi Jawa Timur	Bab IV - 7

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tujuan utama dari pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo, 2004). Berbagai regulasi dibuat untuk memastikan tujuan tersebut dapat dicapai dengan optimal. Di antara regulasi yang digunakan sebagai dasar pencapaian tujuan tersebut yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Regulasi tersebut semakin menegaskan perubahan yang signifikan pasca reformasi terhadap desentralisasi dalam hal pendelegasian kewenangan di Indonesia. Pendelegasian kewenangan dalam mengatur daerahnya sendiri merupakan bentuk otonomi daerah sebagai upaya pemerintah untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Salah satu upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya adalah dengan memperkuat pendukung perekonomian masyarakat melalui penyertaan modal daerah. Tujuan utama yang diharapkan dari penyertaan modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah tertuang di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu:

- a. meningkatkan pendapatan daerah;
- b. menumbuhkan perekonomian daerah; dan
- c. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sementara itu, terdapat beberapa manfaat yang diharapkan dari penyertaan modal daerah yakni untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Berdasarkan hal tersebut maka paling tidak penyertaan modal daerah dilakukan dengan membawa dua misi utama yaitu misi ekonomi dan misi sosial. Kedua misi tersebut selaras dengan yang tertuang di dalam definisi investasi pemerintah daerah pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah. Di regulasi tersebut disebutkan bahwa investasi pemerintah daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu.

Berdasarkan hal tersebut maka misi ekonomi yang diharapkan dari penyertaan modal daerah yaitu agar dapat berkontribusi secara langsung terhadap peningkatan pendapatan daerah. Peningkatan pendapatan daerah tersebut dapat diperoleh baik dalam bentuk dividen maupun dalam bentuk bunga dan pajak. Sementara itu, misi sosial yang ada di dalam penyertaan modal daerah yaitu diharapkan dapat memberikan *multiplier effect* bagi kondisi ekonomi masyarakat secara umum dan khusus. Secara umum, penyertaan modal daerah diharapkan dapat menggerakkan potensi ekonomi masyarakat umum dengan penciptaan lapangan kerja baru, menggerakkan usaha mikro, kecil, dan menengah dan/atau koperasi yang memiliki orientasi yang selaras dengan maksud penyertaan modal pemerintah daerah. Secara khusus, penyertaan modal daerah diharapkan dapat meningkatkan pendapatan para

mitra kerja pemerintah daerah dalam penyertaan modal daerah seperti para petani, nelayan, dan sebagainya. Oleh karena itu, dengan membawa dua misi tersebut maka penyertaan modal daerah berada pada posisi yang cukup strategis dalam pembangunan daerah.

Sementara itu, penyertaan modal daerah di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal daerah pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah (BUMD). BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah. Adapun tujuan utama dari pendirian BUMD selaras dengan tujuan penyertaan modal daerah seperti yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yaitu:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola pemsahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Berdasarkan hal tersebut maka semakin menegaskan peran penyertaan modal daerah pada BUMD yang strategis bagi suatu daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro bermaksud untuk mengoptimalkan manfaat yang dapat diperoleh dari penyertaan modal daerah dengan melakukan penyertaan modal kepada Perusahaan Umum Daerah (Perumda) Bojonegoro Pangan Mandiri. Dengan

demikian, perlu dibentuk suatu perangkat hukum terkait penyertaan modal yang akan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri.

Tentu saja pembentukan perangkat hukum seperti peraturan daerah mengenai penyertaan modal daerah di Kabupaten Bojonegoro perlu didahului dengan penelitian pendahuluan yang memadai. Penelitian tersebut mengkaji mengenai hal-hal yang akan dan harus diatur, landasan filosofis, yuridis dan sosiologisnya serta asas-asasnya, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Atas dasar hal tersebut maka Pemerintah Kabupaten Bojonegoro perlu untuk membuat Naskah Akademik yang terkait dengan penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri sehingga dapat terwujud peraturan perundang-undangan yang baik dan implementatif.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang dijelaskan di atas maka penyertaan modal kepada BUMD mengemban misi ekonomi dan misi sosial yang dapat mendukung Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam mencapai tujuan bernegara. Untuk memaksimalkan hal tersebut maka dibutuhkan kajian akademis yang layak sehingga dapat menghasilkan kebijakan publik yang baik dan berkelanjutan. Oleh karena itu, untuk memaksimalkan hal tersebut maka Naskah Akademik ini mengidentifikasi beberapa permasalahan berikut:

1. Mengapa perlu dibuat Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri?

1.3 Tujuan dan Manfaat Naskah Akademik

Secara umum, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri adalah memberikan landasan pemikiran dan justifikasi akademik yang memberikan gambaran tentang penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Bojonegoro kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri. Secara khusus, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

- a. Melakukan kajian dan mendiagnosis hal-hal krusial yang dihadapi dalam penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri;
- b. Melakukan paparan ilmiah atas temuan-temuan dalam penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri, dalam persektif filosofis, sosiologis, dan yuridis;

- c. Memberi landasan ilmiah dan akademik bagi penyusunan rancangan kebijakan penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri.

Secara umum, manfaat Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri adalah menjadi acuan dan pedoman dalam penyertaan modal daerah oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Secara spesifik, penyusunan naskah akademik ini bermanfaat sebagai berikut:

- a. Secara teoretis menjadi perbandingan kajian-kajian serupa di tempat lain untuk mengukur akurasi pemanfaatan pengetahuan-pengetahuan dalam rangka penyusunan kerangka solusi atas persoalan yang terkait dengan penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri;
- b. Secara praktis, naskah akademik ini menjadi landasan ilmiah dan akademik bagi penyusunan kebijakan dengan penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri.

1.4 Metode Penyusunan Naskah Akademik

Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis normatif. Metode ini menekankan pada kajian pustaka dengan menelaah data sekunder berupa peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya serta referensi lainnya. Dalam hal ini regulasi atau referensi yang digunakan terkait penyertaan modal pemerintah daerah. Adapun regulasi utama yang menjadi dasar penyusunan Naskah Akademik ini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.

1.4.1 Metode Pengumpulan Data

Kajian ini menggunakan informasi yang tersebar pada beberapa sumber, meliputi organisasi perangkat daerah, pemangku kepentingan, dan kepustakaan terkait dengan konsepsi dasar dan teori-teori yang berhubungan dengan pendirian penyertaan modal daerah. Informasi yang tersebar tersebut dikumpulkan dengan beberapa metode, yaitu:

- a. Dokumentasi, yaitu metode pengumpulan data dengan memfokuskan terhadap dokumen tertulis atau tercetak yang telah terpublikasi atau terdokumentasi oleh orang atau lembaga. Dokumen yang diperoleh melalui metode dokumentasi adalah peraturan dan regulasi terkait investasi dan/atau penyertaan modal daerah kepada BUMD;
- b. *Focus Group Discussion (FGD)*, merupakan metode yang memfokuskan kepada pembahasan satu atau beberapa tema secara terfokus dan berdasar kompetensi peserta yang terlibat. Melalui FGD, isu-isu yang muncul dapat terklarifikasi atau bahkan terbantahkan secara data atau teoretis. Tema-tema FGD dipilih berdasar tingkat kontroversi atau variasi yang kompleks. Semakin kompleks maka isu tersebut membutuhkan FGD sebagai forum untuk

mengklarifikasi berbagai isu yang muncul terkait dengan penyertaan modal daerah kepada BUMD.

1.4.2 Metode Analisis Data

Dari data yang diperoleh, proses berikutnya dalam penyusunan naskah akademik ini adalah analisis data. Dalam konteks ini, analisis dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu analisis deskriptif (*descriptive analysis*) dan analisis isi (*content analysis*).

- a. Analisis deskriptif bersifat kualitatif melalui narasi-narasi ilmiah yang bersifat deskriptif. Penyertaan modal daerah dijelaskan secara runtut melalui logika induktif yang berawal dari konteks, masalah yang teridentifikasi, formula teoretis, kajian empiris, dan konstruksi perbaikan. Melalui logika induktif ini, penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri sebagai lokus kajian naskah akademik ini dideskripsikan secara runtut sesuai dengan data yang ditemukan. Pada dasarnya, analisis deskriptif tidak sampai pada kesimpulan akhir, hal ini dikarenakan pendekatan yang dilakukan secara kualitatif, analisis bersifat *on going* dan akan berakhir ketika mengalami kejenuhan. Indikator kejenuhan adalah apabila tidak ditemukan data baru dalam satu periode kajian tertentu.
- b. Analisis isi dilakukan mengingat penyertaan modal daerah tidak bisa lepas dari regulasi lain yang mengitarinya. Untuk memastikan kerangka perbaikan tidak lepas konteks, maka analisis dilakukan melalui kajian terhadap isi undang-undang dan peraturan lain yang melingkupinya. Dengan demikian, setiap konsep

yang dimunculkan sebagai inisiatif penyertaan modal daerah memiliki keterkaitan dengan berbagai referensi atau regulasi-regulasi yang mengitarinya.

BAB II

LANDASAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Landasan Teoretis

2.1.1 Landasan Konseptual Tujuan Penyelenggaraan Negara

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak lepas dari sejarah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini disebabkan karena sejarah terbentuknya NKRI telah memuat tujuan fundamental dari penyelenggaraan negara di Indonesia. Ritonga (2020) menjelaskan bahwa sejarah pembentukan NKRI sangat terkait dengan sejarah panjang perjuangan bangsa-bangsa yang mendiami wilayah Nusantara. Sejarah panjang tersebut dimulai sejak masa Kerajaan Sriwijaya, Kerajaan Majapahit hingga bermuara pada para pendiri Negara Indonesia yang menuangkan kesamaan ideologi tersebut ke dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang mendasari berdirinya NKRI. Di dalam UUD 1945 tersebut telah memuat tujuan utama penyelenggaraan pemerintah di Indonesia. Adapun tujuan utama dari pendirian NKRI tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea kedua yang berbunyi sebagai berikut:

“...Mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan

Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.”

Berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa terdapat lima tujuan utama yang hendak dicapai dari penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Oleh karena itu, segala upaya dan layanan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah harus berorientasi untuk mewujudkan

masyarakat yang adil dan makmur. Hal ini seperti yang tertuang di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara dan fungsi pemerintahan dilakukan dalam rangka untuk mencapai tujuan bernegara.

Hal tersebut selaras dengan salah satu teori pembentukan negara yaitu Teori Perjanjian/Kontrak Sosial. Ritonga (2020) menjelaskan bahwa teori tersebut memandang negara dapat terbentuk melalui kesepakatan antara kelompok masyarakat yang mengadakan perjanjian untuk mendirikan suatu organisasi yang dapat melindungi dan menjamin kelangsungan hidup bersama. Teori ini dianut oleh Thomas Hobbes, John Locke, J.J. Rousseau, dan Montesquieu.

Selain itu, di dalam Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan bahwa salah satu upaya untuk mencapai tujuan bernegara dilakukan melalui pemberian hak otonomi kepada daerah. Hak otonomi daerah adalah kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Tujuan utama dari pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo, 2004).

Pemberian hak otonomi kepada daerah juga diikuti dengan desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Hastuti, 2018). Desentralisasi fiskal diterapkan melalui pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya baik dari sisi pendapatan maupun pengeluarannya. Pada prinsipnya hal ini dimaksudkan untuk digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan sehingga dapat mendorong perekonomian daerah maupun nasional (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021).

2.1.2 Prinsip Pengelolaan Keuangan Pemerintah Daerah

Pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan pemerintahan hendaknya digunakan dan diarahkan dalam mencapai tujuan bernegara. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan tersebut maka terdapat prinsip yang digunakan sebagai acuan dalam pengelolaan keuangan pemerintahan. Prinsip tersebut dikenal dengan prinsip *value for money*. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Sementara itu, definisi *value for money* yang diungkapkan oleh *Asian Development Bank* (2021) yaitu penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, dan ekonomis yang membutuhkan evaluasi biaya dan manfaat yang relevan bersama dengan penilaian risiko, atribut non harga, dan/atau total biaya kepemilikan yang sesuai.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah telah mengembangkan tiga prinsip *value for money* ke dalam pengelolaan keuangan daerah. Pada regulasi tersebut disebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun penjelasan lebih lanjut terhadap prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. tertib adalah keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. efisien adalah pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
3. ekonomis adalah perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
4. efektif adalah pencapaian hasil program dengan sasaran yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
5. transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
6. bertanggung jawab adalah perwujudan kewajiban seseorang atau satuan kerja untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
7. keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya.
8. kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional
9. manfaat untuk masyarakat adalah keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.
10. taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan adalah pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.1.3 Investasi Pemerintah Daerah

Definisi investasi pemerintah daerah telah dimuat dan dijelaskan di dalam dua regulasi yaitu di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah dan PP Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah. Investasi Pemerintah di dalam dua regulasi tersebut menyebutkan bahwa penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Oleh karena itu, berdasarkan definisi tersebut maka di dalam PP Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah dijelaskan bahwa terdapat tiga tujuan utama yang hendak diperoleh dari investasi pemerintah yaitu manfaat ekonomi, manfaat sosial, dan/atau manfaat lainnya.

Manfaat ekonomi adalah adalah penambahan nilai yang diperoleh secara langsung maupun tidak langsung dalam bentuk finansial, peningkatan kualitas, dan/atau pendorong pertumbuhan sektor tertentu. Manfaat langsung misalnya berupa dividen, bunga, capital gain, pertumbuhan nilai perusahaan, peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu. Manfaat tidak langsung misalnya berupa stimulus yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi sektor tertentu.

Manfaat sosial adalah manfaat yang tidak dapat diukur langsung dengan satuan uang namun berpengaruh pada peningkatan pelayanan pemerintah pada masyarakat luas maupun golongan masyarakat tertentu, seperti tersedianya lapangan kerja bagi masyarakat, penggerakkan ekonomi masyarakat, pemberdayaan masyarakat, peningkatan kualitas kehidupan dan penghasilan, infrastruktur dan lain-lain.

Sementara itu, manfaat lainnya adalah manfaat yang diperoleh selain dari manfaat ekonomi dan manfaat sosial.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah juga menyebutkan beberapa prinsip yang digunakan dalam pengelolaan investasi, yaitu:

- a. transparansi yaitu pengelolaan investasi harus dilakukan secara terbuka dan dapat menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami oleh para pemangku kepentingan;
- b. akuntabilitas yaitu pengelolaan investasi harus dapat dipertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan dan wajar;
- c. responsibilitas yaitu pengelolaan investasi harus dilaksanakan dengan iktikad baik dan penuh tanggung jawab;
- d. independensi yaitu investasi dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. kewajaran dan kesetaraan yaitu pengelolaan investasi dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan peran dan kedudukan para pemangku kepentingan sesuai dengan porsinya masing-masing;
- f. profesionalisme yaitu pengelolaan investasi dijalankan oleh orang yang mempunyai kemampuan, keahlian, dan komitmen profesi dalam menjalankan tugas; dan
- g. kehati-hatian yaitu pengelolaan investasi dilakukan dengan cermat,

Sementara itu, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, investasi di pemerintah daerah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis investasi yaitu investasi jangka pendek dan investasi jangka panjang. Investasi jangka pendek memiliki beberapa karakteristik, yaitu:

1. dapat segera diperjualbelikan/dicairkan;
2. investasi tersebut ditujukan dalam rangka manajemen kas, artinya pemerintah dapat menjual investasi tersebut apabila timbul kebutuhan kas; dan
3. berisiko rendah

Adapun investasi pemerintah yang dapat digolongkan sebagai investasi jangka pendek, antara lain:

1. deposito berjangka waktu tiga sampai dua belas bulan dan/atau yang dapat diperpanjang secara otomatis (*revolving deposits*);
2. pembelian Surat Utang Negara (SUN) pemerintah jangka pendek oleh pemerintah pusat maupun daerah dan pembelian Sertifikat Bank Indonesia (SBI).

Sementara itu, investasi jangka panjang berdasarkan sifatnya dapat dikelompokkan menjadi dua jenis yaitu investasi permanen dan investasi non permanen. Investasi permanen didefinisikan sebagai investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara berkelanjutan, sedangkan investasi nonpermanen adalah investasi jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan. Perbedaan paling utama dari dua definisi investasi tersebut yaitu pada istilah berkelanjutan. Berkelanjutan adalah kepemilikan

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

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

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

Sementara itu, investasi nonpermanen yang dilakukan oleh pemerintah, antara lain dapat berupa:

1. pembelian obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh temponya oleh pemerintah;
2. penanaman modal dalam proyek pembangunan yang dapat dialihkan kepada pihak ketiga;
3. dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat seperti bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat;

4. investasi nonpermanen lainnya, yang sifatnya tidak dimaksudkan untuk dimiliki pemerintah secara berkelanjutan, seperti penyertaan modal yang dimaksudkan untuk penyehatan/penyelamatan perekonomian.

2.1.4 Penyertaan Modal Kepada BUMD

Sebagai bentuk realisasi dari amanat UUD 1945 dalam bidang ekonomi, pemerintah daerah mendirikan BUMD yang merupakan sarana pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. BUMD memiliki peran yang cukup strategis dalam memberikan pengaruh yang besar bagi perekonomian masyarakat di suatu daerah. Hal ini karena BUMD dapat beroperasi dengan efektif, efisien dan akuntabel sehingga dapat menyediakan produk-produk vital yang berkualitas dengan harga yang terjangkau bagi rakyat (Suratminingsih, 2023). Selain itu, BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak sehingga dapat menjawab tantangan pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD (Siahaan, 2014).

Pembentukan BUMD didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan di bidang usaha. Adapun tujuan utama pembentukan BUMD di dalam Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu:

- 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.

Sementara itu, alasan pendirian BUMD dijabarkan lebih lanjut oleh Furqan (2010), yaitu:

- a. Alasan ekonomis, yaitu sebagai langkah mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat (public services) dan mencari keuntungan (*provit motive*).
- b. Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, yang mana masyarakat atau pihak swasta lainnya tidak (belum) mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, risiko usaha yang sangat besar, maupun eksternalitasnya sangat besar dan luas.
- c. Alasan anggaran, yaitu sebagai upaya pemerintah daerah dalam mencari sumber pendapatan lain di luar pajak, retribusi dan dana perimbangan dari pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.
- d. Alasan politis, yaitu mempertahankan potensi ekonomi yang mempunyai daya dukung politis bagi pemerintah daerah, yang mana alasan politis ini biasanya jarang dikemukakan, terlebih lagi secara formal.

Berdasarkan bentuk BUMD-nya, maka BUMD dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Perbedaan utama dari kedua jenis BUMD tersebut terletak pada komposisi modal yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Perusahaan umum daerah didefinisikan sebagai BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sementara itu, perusahaan perseroan daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.

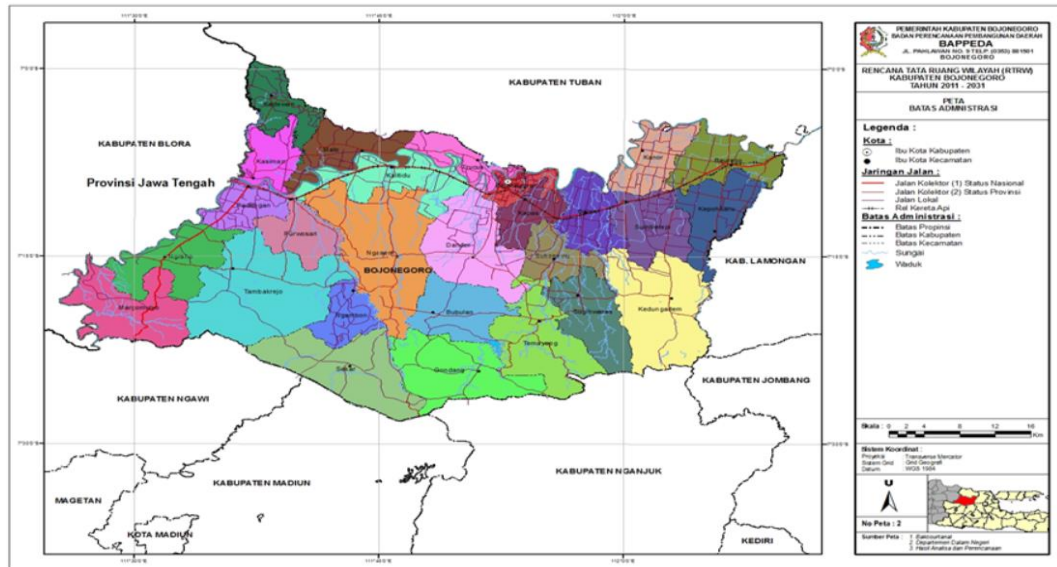
2.2. Praktik Empiris

2.2.1 Gambaran Umum Kabupaten Bojonegoro

Kabupaten Bojonegoro merupakan daerah yang berada di wilayah Provinsi Jawa Timur yang terletak pada posisi 60 59' sampai 70 37' Lintang Selatan dan 1120 25' sampai 1120 09' Bujur Timur dengan jarak + 110 km dari ibu kota provinsi. Sementara itu, luas wilayahnya mencapai 230.706 Ha dan memiliki batas wilayah sebagai berikut:

1. Sebelah Utara : Kabupaten Tuban
2. Sebelah Timur : Kabupaten Lamongan
3. Sebelah Selatan : Kabupaten Madiun, Nganjuk dan Jombang
4. Sebelah Barat : Kabupaten Ngawi dan Kabupaten Blora (Jawa Tengah)

**Naskah Akademik
Penyertaan Modal Daerah
Kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri**



Sumber: bojonegorokab.go.id

**Gambar 2.1
Peta Kabupaten Bojonegoro**

Secara administrasi, Kabupaten Bojonegoro terbagi menjadi 28 kecamatan dengan 419 desa dan 11 kelurahan. Adapun wilayah administrasi Kabupaten Bojonegoro beserta luas wilayah per kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2.1
Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Bojonegoro**

No	Nama Kecamatan	Luas Wilayah	
		Ha	%
1	Margomulyo	13.968	6,05
2	Ngraho	7.148	3,10
3	Tambakrejo	20.958	9,08
4	Ngambon	4.865	2,11
5	Sekar	13.024	5,65
6	Bubulan	8.473	3,67
7	Gondang	10.701	4,64
8	Temayang	12.467	5,40
9	Sugihwaras	8.715	3,78

No	Nama Kecamatan	Luas Wilayah	
		Ha	%
10	Kedungadem	14.515	6,29
11	Kepohbaru	7.964	3,45
12	Baureno	6.637	2,88
13	Kanor	5.978	2,59
14	Sumber Rejo	7.658	3,32
15	Balen	6.052	2,62
16	Sukosewu	4.748	2,06
17	Kapas	4.638	2,01
18	Bojonegoro	2.571	1,11
19	Trucuk	3.671	1,59
20	Dander	11.836	5,13
21	Ngasem	14.721	6,38
22	Kalitidu	6.595	2,86
23	Malo	6.541	2,84
24	Purwosari	6.232	2,70
25	Padangan	4.200	1,82
26	Kasiman	5.180	2,25
27	Kedewan	5.651	2,45
28	Gayam	5.005	2,17
Jumlah		230.706	100

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bojonegoro, 2023a.

Sementara itu, terkait penggunaan lahan di Kabupaten Bojonegoro sebagian besar didominasi penggunaan untuk hutan dan sawah. Penggunaan lahan dari kedua hal tersebut seluas 197.438 ha atau dengan persentase sebesar 85,45% dari total luas lahan yang ada di Kabupaten Bojonegoro. Hal tersebut ditunjukkan lebih lanjut pada Tabel 2.2 berikut:

**Tabel 2.2
Data Penggunaan Lahan Kabupaten Bojonegoro Tahun 2021**

No	Penggunaan Lahan	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	Hutan	87.170,91	37,73%
2	Sawah Irigasi	55.499,90	24,02%
3	Sawah Tadah Hujan	54.767,55	23,70%
4	Permukiman	27.422,76	11,87%
5	Perkebunan	2.141,02	0,93%
6	Sungai	2.124,30	0,92%
7	Pertambangan	475,28	0,21%
8	Semak Belukar	370,36	0,16%
9	Waduk	358,84	0,16%
10	Tanah Kosong	314,32	0,14%
11	Embung	250,47	0,11%
12	Industri	144,43	0,06%
13	Tegalan	14,45	0,01%
		231.054,59	100,00%

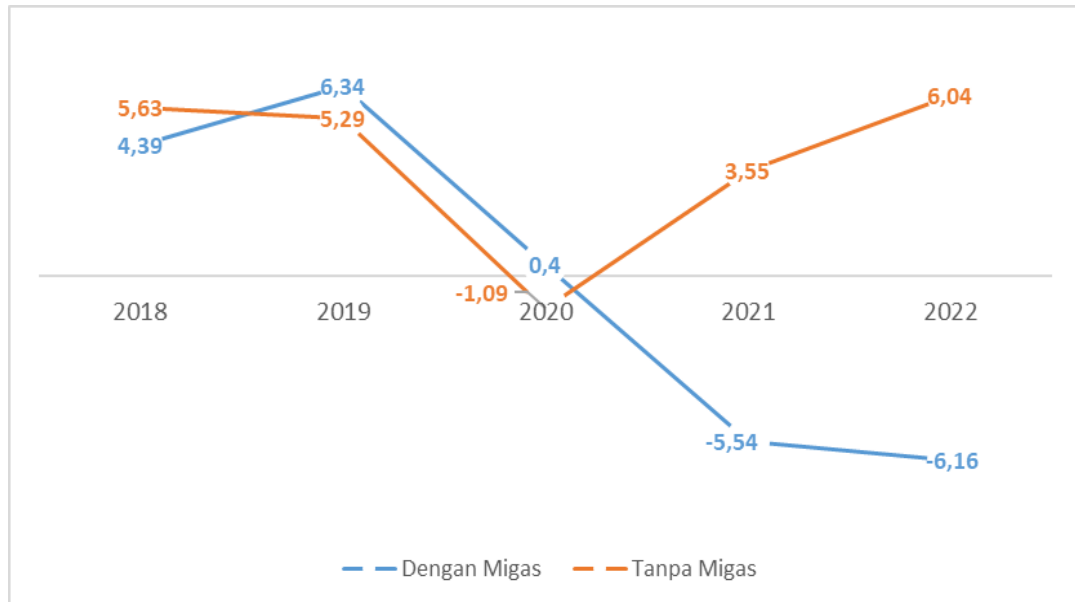
Sumber: Pemerintah Kabupaten Bojonegoro (2023a).

2.2.2 Perkonomian Kabupaten Bojonegoro

Secara umum gambaran kinerja perekonomian secara rill di suatu daerah tergambarkan pada pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi merupakan penambahan jumlah barang dan jasa yang dihasilkan oleh semua lapangan usaha kegiatan ekonomi yang ada di suatu wilayah selama kurun waktu tertentu.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bojonegoro secara keseluruhan selama tahun 2019 sampai dengan tahun 2022 terus mengalami penurunan dimana pada tahun 2022 turun di angka -6,16%. Sementara itu, jika melihat perhitungan

pertumbuhan ekonomi tanpa migas maka Kabupaten Bojonegoro terus mengalami peningkatan dimana pada tahun 2022 berada di angka 6,04%.



Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bojonegoro (2023b)

Gambar 2.2
Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2018-2022

Sektor pertambangan dan penggalian merupakan lapangan usaha yang berkontribusi paling tinggi terhadap struktur perekonomian di Kabupaten Bojonegoro. Sektor ini berkontribusi kurang lebih sebesar 50% dari total PDRB di Kabupaten Bojonegoro. Namun demikian, di luar sektor tersebut, sektor Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan merupakan sektor yang menjadi penopang perekonomian tertinggi di Kabupaten Bojonegoro.

Sektor pertanian merupakan sektor yang menjadi tulang punggung perekonomian masyarakat di Kabupaten Bojonegoro dimana kurang lebih sepertiga masyarakat Kabupaten Bojonegoro bekerja pada sektor pertanian. Oleh karena itu, sektor ini memegang peran penting dalam meningkatkan taraf ekonomi masyarakat.

Adapun besaran kontribusi lapangan usaha terhadap PDRB Kabupaten Bojonegoro dapat dilihat lebih lanjut pada Tabel 2.3 dan besaran jumlah tenaga kerja di Kabupaten Bojonegoro dapat dilihat lebih lanjut pada Tabel 2.4 berikut.

**Tabel 2.3
Jumlah Kontribusi Lapangan Usaha terhadap PDRB di Kabupaten
Bojonegoro Tahun 2020 - 2022**

No	PDRB Menurut Lapangan Usaha	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (Milyar Rupiah)		
		2020	2021	2022
1	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	9.963,52	9.856,54	10.875,99
2	Pertambangan dan Penggalian	30.507,96	42.594,56	54.559,34
3	Industri Pengolahan	4.764,00	5.148,68	5.720,40
4	Pengadaan Listrik dan Gas	18,15	19,18	21,04
5	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	24,65	26,65	27,76
6	Konstruksi	5.450,14	5.720,77	6.446,94
7	Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	6.337,69	6.972,73	7.846,42
8	Transportasi dan Pergudangan	810,08	891,78	1.151,99
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	696,85	761,90	896,95
10	Informasi dan Komunikasi	4.758,73	5.128,77	5.484,53
11	Jasa Keuangan dan Asuransi	1.081,42	1.124,82	1.232,91
12	Real Estate	930,73	964,28	1.041,48
13	Jasa Perusahaan	106,96	111,84	122,89
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	3.146,93	3.141,79	3.201,68
15	Jasa Pendidikan	822,50	838,80	858,42
16	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	321,71	344,54	371,34
17	Jasa Lainnya	516,50	553,26	632,79

No	PDRB Menurut Lapangan Usaha	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (Milyar Rupiah)		
		2020	2021	2022
	PDRB	70.258,51	84.200,91	100.492,89
	PDRB (Tanpa Migas)	39.976,25	41.871,02	46.326,70

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bojonegoro (2023c).

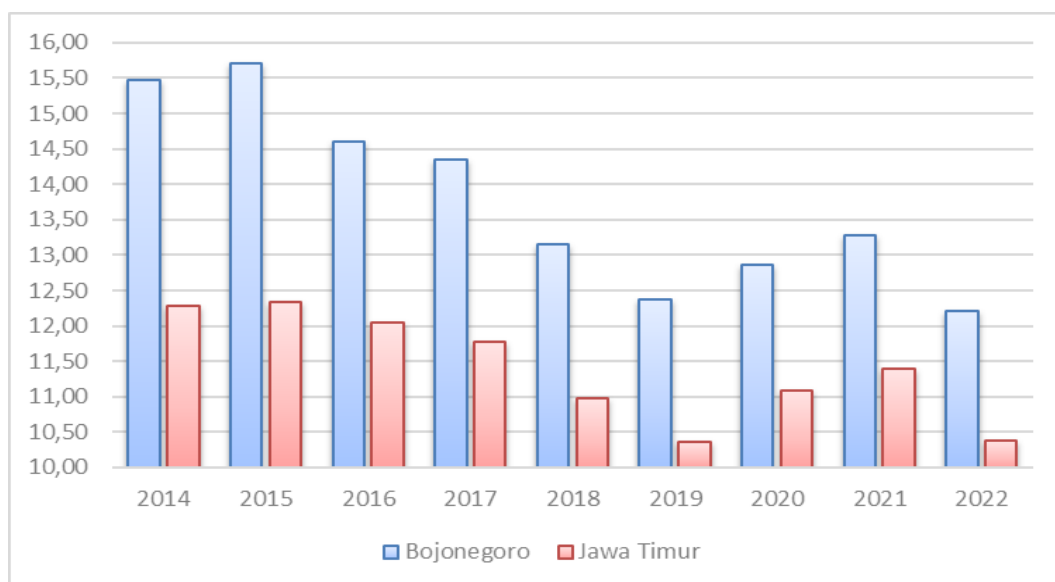
Tabel 2.4
Jumlah Tenaga Kerja di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2019 - 2021

NO	URAIAN	2019	2020	2021
1	Pertanian	320.935	310.745	310.388
2	Buruh	125.180	115.080	114.723
3	Perdagangan	138.766	117.711	117.711
4	Industri	60.855	55.738	55.738
5	Jasa	160.545	160.004	159.647
6	Pegawai Negeri / ABRI / Pensiunan	222.523	222.497	222.140
7	Tenaga Kerja Musiman			
Jumlah Penduduk Usia Kerja		1.028.804	1.039.409	1.012.630

Sumber: Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja *dalam* Pemerintah Kabupaten Bojonegoro (2023b)

Aspek lain yang dapat dilihat dari gambaran perekonomian suatu daerah adalah dari aspek kemiskinan. Kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan masyarakat dari aspek ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat hal ini adalah persentase penduduk miskin. Persentase penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan di bawah garis kemiskinan. Persentase ini dihitung dengan membandingkan antara penduduk miskin dengan jumlah penduduk. Adapun persentase penduduk miskin yang ada di Kabupaten Bojonegoro mengalami tren

yang berfluktuasi setiap tahunnya. Namun demikian, persentase penduduk tersebut berada di atas rata-rata persentase penduduk miskin yang ada di Provinsi Jawa Timur.



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur (2023a)

Gambar 2.3
Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Bojonegoro dan Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2022

Sementara itu, persentase penduduk miskin tersebut jika dibandingkan dengan persentase penduduk miskin yang ada di kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur berada pada urutan ke-11 terbesar sejak tahun 2020 - 2022. Adapun besaran persentase tersebut penduduk miskin di Provinsi Jawa Timur berdasarkan kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

Tabel 2.5 Persentase Penduduk Miskin menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 – 2022

Tahun 2022			Tahun 2021			Tahun 2020		
Urutan	Kab/Kota	%	Urutan	Kab/Kota	%	Urutan	Kab/Kota	%
1	Sampang	21,61	1	Sampang	23,76	1	Sampang	22,78
2	Bangkalan	19,44	2	Bangkalan	21,57	2	Bangkalan	20,56

**Naskah Akademik
Penyertaan Modal Daerah
Kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri**

Tahun 2022			Tahun 2021			Tahun 2020		
Urutan	Kab/Kota	%	Urutan	Kab/Kota	%	Urutan	Kab/Kota	%
3	Sumenep	18,76	3	Sumenep	20,51	3	Sumenep	20,18
4	Probolinggo	17,12	4	Probolinggo	18,91	4	Probolinggo	18,61
5	Tuban	15,02	5	Tuban	16,31	5	Tuban	15,91
6	Ngawi	14,15	6	Ngawi	15,57	6	Ngawi	15,44
7	Pamekasan	13,93	7	Pamekasan	15,30	7	Pamekasan	14,60
8	Pacitan	13,80	8	Pacitan	15,11	8	Pacitan	14,54
9	Bondowoso	13,47	9	Bondowoso	14,73	9	Bondowoso	14,17
10	Lamongan	12,53	10	Lamongan	13,86	10	Lamongan	13,85
11	Bojonegoro	12,21	11	Bojonegoro	13,27	11	Bojonegoro	12,87
12	Situbondo	11,78	12	Situbondo	12,63	12	Gresik	12,4
13	Gresik	11,06	13	Gresik	12,42	13	Situbondo	12,22
14	Trenggalek	10,96	14	Trenggalek	12,14	14	Trenggalek	11,62
15	Madiun	10,79	15	Madiun	11,91	15	Nganjuk	11,62
16	Nganjuk	10,70	16	Nganjuk	11,85	16	Madiun	11,46
17	Kediri	10,65	17	Kediri	11,64	17	Kediri	11,4
18	Jawa Timur	10,38	18	Jawa Timur	11,4	18	Jawa Timur	11,09
19	Magetan	9,84	19	Magetan	10,66	19	Mojokerto	10,57
20	Mojokerto	9,71	20	Mojokerto	10,62	20	Magetan	10,35
21	Malang	9,55	21	Malang	10,5	21	Malang	10,15
22	Jember	9,39	22	Jember	10,41	22	Jember	10,09
23	Ponorogo	9,32	23	Ponorogo	10,26	23	Ponorogo	9,95
24	Lumajang	9,06	24	Lumajang	10,05	24	Jombang	9,94
25	Jombang	9,04	25	Jombang	10	25	Lumajang	9,83
26	Pasuruan	8,96	26	Pasuruan	9,7	26	Blitar	9,33
27	Blitar	8,71	27	Blitar	9,65	27	Pasuruan	9,26
28	Banyuwangi	7,51	28	Banyuwangi	8,07	28	Banyuwangi	8,06
29	Kota Blitar	7,37	29	Kota Blitar	7,89	29	Kota Blitar	7,78
30	Kota Kediri	7,23	30	Kota Kediri	7,75	30	Kota Kediri	7,69
31	Tulungagung	6,71	31	Tulungagung	7,51	31	Kota Probolinggo	7,43
32	Kota Probolinggo	6,65	32	Kota Probolinggo	7,44	32	Tulungagung	7,33

Tahun 2022			Tahun 2021			Tahun 2020		
Urutan	Kab/Kota	%	Urutan	Kab/Kota	%	Urutan	Kab/Kota	%
33	Kota Pasuruan	6,37	33	Kota Pasuruan	6,88	33	Kota Pasuruan	6,66
34	Kota Mojokerto	5,98	34	Kota Mojokerto	6,39	34	Kota Mojokerto	6,24
35	Sidoarjo	5,36	35	Sidoarjo	5,93	35	Sidoarjo	5,59
36	Kota Madiun	4,76	36	Kota Surabaya	5,23	36	Kota Surabaya	5,02
37	Kota Surabaya	4,72	37	Kota Madiun	5,09	37	Kota Madiun	4,98
38	Kota Malang	4,37	38	Kota Malang	4,62	38	Kota Malang	4,44
39	Kota Batu	3,79	39	Kota Batu	4,09	39	Kota Batu	3,89

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur (2023a)

2.2.3 Pertanian Kabupaten Bojonegoro

Tabel 2.3 menunjukkan bahwa sektor pertanian merupakan sektor yang berkontribusi tertinggi pada PDRB Kabupaten Bojonegoro setelah kontribusi sektor migas. Sementara itu, pada Tabel 2.4 juga menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Kabupaten Bojonegoro berprofesi sebagai petani. Hal ini menunjukkan bahwa sektor pertanian telah menjadi sektor andalan bagi masyarakat Kabupaten Bojonegoro.

Komoditi pertanian Kabupaten Bojonegoro yang menjadi andalan utama adalah padi dan jagung. Tercatat sejak tahun 2017 – 2021 komoditi padi konsisten dihasilkan di angka 700 ribu ton lebih setiap tahunnya. Sementara itu, komoditi jagung di rentang tahun yang sama konsisten dihasilkan di atas 200 ribu ton tiap tahunnya. Adapun komoditi pertanian yang paling sedikit yaitu kelapa dimana setiap tahunnya terus mengalami penurunan dengan total produksi di tahun 2021 tidak lebih dari 20 ton per tahun. Adapun perkembangan komoditi pertanian tanaman pangan di Kabupaten Bojonegoro adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.6
Perkembangan Komoditi Pertanian di Kabupaten Bojonegoro**

No	Jenis Komoditi	Ton				
		2017	2018	2019	2020	2021
1	Padi	963.126	821.743	781.287	819.097	824.722
2	Jagung	296.085	242.587	334.069	274.014	311.685
3	Kedelai	18.314	17.069	9.223	14.594	21.390
4	Ubi Kayu	115.072	56.557	43.880	30.080	23.217
5	Ubi Jalar	3.473	2.090	2.348	1.330	3.304
6	Kacang Tanah	11.732	9.606	3.146	2.427	4.617
7	Sayur-sayuran					
	a. Bawang Merah	10.313	18.032	27.108	35.679	33.164
	b. Kacang Panjang	176	300	131	253	125
	c. Cabe Rawit	3.082	24.615	25.637	20.454	2.403
	d. Tomat	154	218	215	844	588
	e. Terong	9.782	12.112	7.796	6.494	5.062
8	Buah-buahan					
	a. Belimbing	1.305	3.507	2.463	1.742	1.095
	b. Mangga	23.326	45.616	40.755	37.145	37.529
	c. Pisang	122.817	249.638	236.616	212.385	60.920
	d. Salak	187	24.663	3.062	1.620	9.446
	e. Jambu Biji	3.744	9.562	12.947	9.106	22.321
9	Perkebunan					
	a. Tembakau	4.994	10.512	5.918	11.647	11.758
	b. Kelapa	74	65	34	23	17
	c. Tebu	113.057	128.769	92.726	92.816	92.978

Sumber: Dinas Pertanian Kabupaten Bojonegoro *dalam* Pemerintah Kabupaten Bojonegoro (2023b)

Besarnya potensi padi di Kabupaten Bojonegoro menjadikan Kabupaten Bojonegoro sebagai salah satu dari tiga besar kabupaten dan kota penghasil padi di

Jawa Timur. Hal ini yang selanjutnya berkontribusi terhadap pencapaian Provinsi Jawa Timur sebagai provinsi penghasil padi terbesar di Indonesia di tahun 2022. Adapun daerah lainnya sebagai penghasil padi di Provinsi Jawa Timur adalah sebagai berikut:

Tabel 2.7
Jumlah Produksi Padi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur Tahun 2022

No	Kabupaten/Kota	Produksi (Ton)	Persentase (%)
1	Kabupaten Lamongan	903.882,29	9,49%
2	Kabupaten Ngawi	755.938,95	7,94%
3	Kabupaten Bojonegoro	704.288,94	7,39%
4	Kabupaten Jember	607.371,19	6,38%
5	Kabupaten Tuban	498.938,59	5,24%
6	Kabupaten Banyuwangi	462.205,98	4,85%
7	Kabupaten Gresik	411.242,20	4,32%
8	Kabupaten Madiun	401.573,69	4,22%
9	Kabupaten Nganjuk	376.476,43	3,95%
10	Kabupaten Ponorogo	359.413,77	3,77%
11	Kabupaten Jombang	337.172,14	3,54%
12	Kabupaten Lumajang	300.829,01	3,16%
13	Kabupaten Mojokerto	281.829,41	2,96%
14	Kabupaten Malang	271.606,78	2,85%
15	Kabupaten Magetan	266.699,89	2,80%
16	Kabupaten Pasuruan	247.255,72	2,60%
17	Kabupaten Bondowoso	238.677,65	2,51%
18	Kabupaten Sumenep	230.581,31	2,42%
19	Kabupaten Blitar	215.482,79	2,26%
20	Kabupaten Tulungagung	207.217,26	2,18%
21	Kabupaten Bangkalan	198.122,71	2,08%

No	Kabupaten/Kota	Produksi (Ton)	Persentase (%)
22	Kabupaten Sidoarjo	194.540,45	2,04%
23	Kabupaten Probolinggo	185.412,51	1,95%
24	Kabupaten Sampang	172.494,38	1,81%
25	Kabupaten Kediri	168.853,55	1,77%
26	Kabupaten Situbondo	141.628,00	1,49%
27	Kabupaten Trenggalek	115.758,01	1,22%
28	Kabupaten Pamekasan	107.648,71	1,13%
29	Kabupaten Pacitan	90.428,21	0,95%
30	Kota Madiun	11.453,92	0,12%
31	Kota Malang	10.771,15	0,11%
32	Kota Kediri	10.197,50	0,11%
33	Kota Surabaya	8.117,31	0,09%
34	Kota Probolinggo	8.103,92	0,09%
35	Kota Pasuruan	7.293,69	0,08%
36	Kota Batu	6.762,57	0,07%
37	Kota Blitar	5.212,13	0,05%
38	Kota Mojokerto	5.032,96	0,05%
Provinsi Jawa Timur		9.526.515,67	100,00%

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur (2023b)

Berdasarkan Tabel 2.7 menunjukkan bahwa Kabupaten Bojonegoro berkontribusi sebesar 7,39% dari total produksi padi di Jawa Timur. Produksi padi di Kabupaten Bojonegoro dihasilkan di 28 kecamatan dimana yang terbanyak di Kecamatan Kepohbaru, Sumberrejo, Kalitidu, Kedungadem, dan Dander dengan total produksi di atas 50.000 ton pada tahun 2022. Sementara itu, Kecamatan Gondang, Bubulan, Ngambon, Sekar, dan Kedewan menjadi yang terendah dengan

total produksi di bawah 10.000 ton pada tahun yang sama. Adapun rincian hal tersebut dapat dilihat lebih lanjut pada Tabel 2.8 berikut:

**Tabel 2.8
Jumlah Produksi Padi Kecamatan di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2022**

No	Kecamatan	Jumlah Produksi (Ton)
1	Kepohbaru	89.293
2	Sumberrejo	69.500
3	Kalitidu	64.936
4	Kedungadem	64.521
5	Dander	53.905
6	Kanor	49.580
7	Baureno	46.792
8	Balen	41.990
9	Sukosewu	41.613
10	Kapas	38.305
11	Ngraho	31.366
12	Malo	28.434
13	Gayam	28.381
14	Tambakrejo	28.137
15	Ngasem	25.975
16	Sugihwaras	24.289
17	Padangan	23.671
18	Kasiman	19.704
19	Purwosari	19.086
20	Trucuk	16.619
21	Temayang	16.539
22	Bojonegoro	11.892
23	Margomulyo	10.205
24	Gondang	9.953

No	Kecamatan	Jumlah Produksi (Ton)
25	Bubulan	5.516
26	Ngambon	4.717
27	Sekar	3.007
28	Kedewan	2.592

Sumber: Pemerintah Kabupaten Bojonegoro (2023c)

2.2.4 Keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Gambaran keuangan merupakan salah satu aspek penting yang perlu mendapat atensi bagi para stakeholder di Kabupaten Bojonegoro. Gambaran keuangan pada pembahasan ini akan memberikan informasi mengenai gambaran pendapatan, kondisi penyertaan modal dan kondisi keuangan pemerintah Kabupaten Bojonegoro.

2.2.4.1 Pendapatan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Pendapatan menggambarkan semua hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Secara garis besar terdapat tiga jenis pendapatan daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Adapun gambaran realisasi Pendapatan Daerah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro adalah sebagai berikut:

Tabel 2.9
Ringkasan Realisasi Pendapatan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2018 – 2021

Keterangan	2018	2019	2020	2021
PENDAPATAN DAERAH	4.823.752.241.464	4.769.828.177.734	4.165.075.649.836	5.904.101.073.580
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	425.167.970.431	561.251.499.956	720.914.033.084	955.640.728.380
Pendapatan Transfer	3.991.503.924.460	4.109.980.517.778	3.336.211.501.607	4.783.858.759.040
Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	407.080.346.573	98.596.160.000	107.950.115.145	164.601.586.159

Sumber: Data diolah

Tabel 2.9 menunjukkan bahwa realisasi Pendapatan Daerah Pemerintah Kabupaten Bojonegoro selama empat tahun terakhir memiliki tren yang berfluktuasi. Dari ketiga jenis Pendapatan Daerah tersebut, Pendapatan Transfer merupakan jenis pendapatan yang berkontribusi paling besar. Besarnya Pendapatan Transfer tersebut dipengaruhi oleh besarnya pendapatan yang diperoleh dari Bagi Hasil dari Pertambangan Minyak Bumi dimana besarnya pendapatan tersebut berbanding lurus dengan besarnya potensi minyak bumi yang ada di Kabupaten Bojonegoro.

Di sisi lain, penerimaan yang bersumber dari PAD selama empat tahun terakhir terus mengalami kenaikan meskipun pada tahun 2020 terjadi pandemi Covid-19 di dunia. Besarnya kenaikan PAD di Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2021 disebabkan oleh kenaikan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan secara signifikan atau hampir dua kali nilai pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan tahun sebelumnya. Pendapatan ini merupakan jenis pendapatan yang diperoleh dari Bagian Laba yang Dibagikan kepada Pemerintah Daerah (Dividen) atas Penyertaan Modal pada BUMD

(Lembaga Keuangan). Adapun besaran komposisi realisasi PAD selama empat tahun terakhir dapat dilihat lebih lanjut pada tabel berikut:

Tabel 2.10
Besaran Komposisi Realisasi PAD Pemerintah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2018 - 2021

Keterangan	2018	2019	2020	2021
PAD	425.167.970.431	561.251.499.956	720.914.033.084	955.640.728.380
Pajak Daerah	94.593.395.280	108.830.092.963	116.294.020.878	138.556.630.180
Ret ribusi Daerah	19.844.707.742	28.683.142.118	28.321.158.415	32.742.645.778
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	18.121.803.635	16.816.223.664	143.501.369.940	398.273.820.075
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah	292.608.063.774	406.922.041.211	432.797.483.851	386.067.632.347

Sumber: Data diolah

Tabel 2.10 menunjukkan bahwa sejak dua tahun terakhir terdapat perubahan jenis PAD yang berkontribusi terhadap total PAD. Pada tahun 2018-2019, kontribusi Pajak Daerah dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah merupakan jenis PAD yang berkontribusi paling tinggi terhadap total PAD. Namun demikian, sejak tahun 2020 sampai tahun 2021 pendapatan yang diperoleh dari Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan memainkan peran penting terhadap kenaikan total PAD dimana jenis PAD ini mengalami peningkatan yang sangat signifikan, Hal ini yang selanjutnya membuat jenis PAD ini menjadi jenis PAD yang berkontribusi paling tinggi terhadap total PAD pada tahun 2021 dibandingkan dengan jenis PAD lainnya.

2.2.4.2 Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Penyertaan modal daerah merupakan aktivitas investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, pertumbuhan perkembangan perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut, salah satu manfaat yang diharapkan dari penyertaan modal daerah tersebut adalah manfaat ekonomi yang salah satunya dalam bentuk dividen. Sejak tahun 2018 sampai dengan tahun 2021 aktivitas investasi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tercatat sebesar Rp0,00. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro masih cukup berhati-hati untuk meningkatkan investasinya melalui penyertaan modal daerah dalam rangka mengoptimalkan pencapaian tujuan berinvestasi.

Namun demikian, nilai investasi jangka panjang yang tercatat di neraca Pemerintah Kabupaten Bojonegoro mengalami peningkatan yang sangat signifikan terutama pada tahun 2018 ke 2019. Pada tahun tersebut terjadi peningkatan nilai investasi yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebesar Rp2.281.017.088.134. Peningkatan tersebut disebabkan karena perubahan penggunaan metode pencatatan yang digunakan yaitu dari metode biaya menjadi metode ekuitas sesuai dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) 06 tentang akuntansi investasi pada PT. Asri Dharma Sejahtera.

Untuk periode tahun 2019 – 2021 nilai investasi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro terus mengalami penurunan karena adanya pembagian dividen. Adapun besaran nilai investasi yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dapat dilihat lebih lanjut pada tabel berikut:

**Tabel 2.11
Besaran Investasi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2018 - 2021**

Jenis Investasi	2018	2019	2020	2021	Kepemilikan Tahun 2021
PD BPR Bojonegoro	223.717.403.845	234.049.665.780	236.325.167.328,00	245.398.857.661,00	100%
PD Apotik Sidowaras	197.584.306	197.584.306	197.584.305,53	197.584.305,53	100%
PDAM Bojonegoro	19.129.588.990	58.340.047.610	61.514.303.826,69	58.816.089.710,69	100%
PT. Asri Dharma Sejahtera	2.008.000.000	2.260.320.799.848	2.137.383.074.034,96	1.765.601.648.329,71	75%
PT Bank Jatim	75.072.158.000	75.072.158.000	75.072.158.000,00	75.072.158.000,00	2%
PT. Bojonegoro Bangun Sarana	23.668.406.259	23.668.406.259	20.011.022.001,63	18.668.271.049,63	99%
BPR Jatim	18.000.000.000	18.000.000.000	18.000.000.000,00	18.000.000.000,00	4,30%
Griya Dharma Kusuma	7.363.167.121,88	7.363.167.121,88	7.363.167.121,88	7.363.167.121,88	99%
PD Pasar Bojonegoro	26.838.432.269,06	0	0	0	0%
Total Investasi	395.994.740.790	2.677.011.828.924	2.555.866.476.619	2.189.117.776.178	

Sumber: Data diolah

Berdasarkan Tabel 2.11 tersebut menunjukkan bahwa investasi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro selama empat tahun terakhir dilakukan pada sembilan BUMD. Namun demikian, pada tahun 2019 investasi pada PD Pasar Bojonegoro dibubarkan karena PD Pasar dialihkelolakan kepada Dinas Perdagangan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pembubaran Perusahaan Daerah Pasar Kabupaten Bojonegoro. Sementara itu, nilai investasi terbesar berada pada PT. Asri Dharma Sejahtera.

2.2.4.3 Kondisi Keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Pemerintah daerah yang ingin melakukan penyertaan modal daerah hendaknya mengukur kemampuannya dengan memperhatikan kondisi keuangan pemerintah daerah tersebut. Kondisi keuangan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2020 tentang Pengukuran Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah didefinisikan sebagai kemampuan keuangan suatu pemerintah daerah untuk memenuhi kewajibannya (Kemandirian Keuangan, Fleksibilitas Keuangan, Solvabilitas Operasional, Solvabilitas jangka pendek, Solvabilitas jangka panjang, dan Solvabilitas Layanan), mengantisipasi kejadian tak terduga, dan untuk mengeksekusi hak keuangannya dengan efisien dan efektif.

Perhatian terhadap kondisi keuangan menjadi penting karena hal ini menjadi parameter yang dapat digunakan untuk menilai kelayakan suatu pemerintah daerah untuk melakukan investasi atau dalam hal ini penyertaan modal daerah. Hal ini untuk memastikan bahwa kebijakan investasi yang akan diambil oleh pemerintah daerah tidak menghambat pemerintah daerah untuk memenuhi kewajibannya. Oleh karena itu, semakin baik kondisi keuangan pemerintah daerah maka hal ini dapat menjadi signal yang positif bagi pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan investasinya.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2020 tentang Pengukuran Indeks Pengelolaan Keuangan Daerah terdapat enam indikator yang digunakan untuk menilai kondisi keuangan pemerintah daerah. Adapun keenam indikator tersebut yaitu Kemandirian Keuangan, Fleksibilitas Keuangan, Solvabilitas Operasional, Solvabilitas Jangka Pendek, Solvabilitas Jangka Panjang,

dan Solvabilitas Layanan dimana dari enam indikator tersebut hanya Solvabilitas Jangka Panjang yang tidak dianalisis dalam analisis ini. Hal ini disebabkan karena Pemerintah Kabupaten Bojonegoro selama periode pengamatan tidak memiliki kewajiban jangka panjang sehingga hasil perhitungannya kurang memadai untuk dianalisis lebih lanjut.

Selain itu, untuk memperkaya penilaian ini maka perhitungan juga dilakukan terhadap rasio belanja pegawai dan belanja infrastruktur seperti yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pada regulasi tersebut diamanatkan bahwa belanja pegawai daerah di luar tunjangan guru yang dialokasikan melalui TKD paling tinggi 30% (tiga puluh persen) dari total belanja APBD. Selain itu, belanja infrastruktur pelayanan publik paling rendah 40% (empat puluh persen) dari total belanja APBD di luar belanja bagi hasil dan/atau transfer kepada daerah dan/atau desa.

Adapun hasil perhitungan terhadap indikator-indikator yang digunakan dalam analisis ini adalah sebagai berikut:

Tabel 2.12
Indikator Keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro
Tahun 2018 – 2021

Indikator	2018	2019	2020	2021
Kemandirian Keuangan	0,09	0,12	0,17	0,16
Fleksibilitas Keuangan	3,98	4,00	2,73	4,93
Solvabilitas Operasional	1,53	1,59	1,11	1,35
Solvabilitas Jangka Pendek	19,03	54,44	5,43	27,24
Solvabilitas Layanan	4.068.092	5.011.306	5.756.635	6.844.602

Rasio Belanja Pegawai	33,36%	24,78%	22,34%	15,93%
Rasio Belanja Infrastruktur	34,72%	59,66%	45,18%	39,36%

Sumber: Data Diolah

Tabel 2.12 menunjukkan Kemandirian Keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro cenderung mengalami peningkatan yang cukup signifikan dimana nilai tahun 2020 hampir 2x nilai di tahun 2018 meskipun di tahun 2021 mengalami penurunan sebesar 0,01 dari basis poinnya. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro semakin baik dan tidak rentan terhadap sumber pendanaan di luar kendalinya. Sementara itu, indikator Fleksibilitas Keuangan menunjukkan tren yang semakin baik dimana nilai tahun 2021 naik hampir 2x dari nilai 2020 atau yang tertinggi selama empat tahun terakhir. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memiliki sumber daya keuangan bebas yang lebih baik sehingga memiliki fleksibilitas dalam mengalokasikan sumber dayanya. Hasil ini tentu menjadi signal yang positif bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro untuk bisa meningkatkan investasinya.

Pada penilaian indikator solvabilitas maka hasilnya juga menunjukkan tren yang semakin baik. Hal ini ditunjukkan pada perbaikan nilai indikator-indikator solvabilitas yang semakin baik di tahun 2021. Pada indikator Solvabilitas Operasional menunjukkan selama periode pengamatan, pendapatan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro mampu memenuhi seluruh kebutuhan operasionalnya. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memiliki ruang yang cukup untuk melakukan investasi tanpa mengganggu kebutuhan operasionalnya.

Pada indikator Solvabilitas Jangka Pendek juga menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memiliki kemampuan yang sangat baik untuk

bisa segera memenuhi kewajiban keuangan jangka pendeknya. Hal ini dapat dimaknai bahwa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memiliki ketersediaan kas yang besar untuk memenuhi kewajiban tersebut. Sementara itu, pada indikator Solvabilitas Layanan menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bojonegoro semakin baik dalam menyediakan dan mempertahankan kualitas pelayanan publiknya yang ditunjukkan dengan nilai rasio ini yang terus mengalami peningkatan yang cukup besar dan konsisten sejak tahun 2018 sampai tahun 2021.

Indikator Rasio Belanja Pegawai dan Rasio Belanja Infrastruktur pada Pemerintah Kabupaten Bojonegoro menunjukkan bahwa kedua rasio ini berada pada posisi yang cukup yang ideal. Rasio Belanja Pegawai selama tiga tahun terakhir menunjukkan nilai yang berada pada ambang batas tertinggi rasio tersebut. Sementara itu, pada Rasio Belanja Infrastruktur menunjukkan kondisi yang cukup baik meskipun selama tiga tahun terakhir rasio tersebut terus mengalami penurunan. Namun demikian, pada tahun 2021 nilai tersebut berada di bawah batas bawah dari yang dipersyaratkan sebesar 40% dimana nilainya pada tahun tersebut sebesar 39,36%.

Hasil penilaian terhadap indikator-indikator tersebut menunjukkan bahwa kondisi keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro semakin baik dan juga dapat mengakomodir amanat yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Hasil ini tentu menjadi suatu signal yang positif bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro untuk meningkatkan investasinya sehingga dapat akselerasi percepatan pencapaian tujuan bernegara dengan lebih efektif.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS UNDANG-UNDANG TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyertaan modal pemerintah daerah di BUMD. Kajian tersebut berkaitan dengan 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.

3.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintah dapat digunakan untuk sebesar-besarnya dan untuk kemakmuran rakyat maka regulasi tersebut dilengkapi dengan prinsip pengelolaannya. Hal tersebut dituangkan di dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Pada pasal tersebut menyebutkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

3.2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Di dalam regulasi ini dijelaskan bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara yang setiap tahun diwujudkan dalam bentuk APBN dan APBD dimaksudkan untuk mencapai tujuan bernegara. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut diserahkan dari presiden kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Di dalam regulasi ini juga dijelaskan bahwa kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah merupakan bagian dari keuangan negara. Di dalam pengelolaannya harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pemerintah daerah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah yang sebelumnya didahului dengan ditetapkan dalam APBD. Selanjutnya, kepala daerah berfungsi selaku pembina dan pengawas kepada perusahaan daerah.

3.3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Penyertaan modal daerah merupakan bagian dari pengeluaran pembiayaan. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal namun harus ditetapkan

dengan perda. Hal ini dikarenakan di dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut.

Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal kepada badan usaha milik negara atau BUMD. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Adapun terkait peruntukannya maka penyertaan modal daerah dapat dilakukan terkait pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Bentuk penyertaan modal daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dapat dalam bentuk uang dan/atau barang milik daerah. Penilaian barang milik daerah dinilai berdasarkan nilai ril pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai ril tersebut diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, terkait dengan pendirian BUMD maka ditetapkan dengan perda. Dasar yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk dapat mendirikan BUMD yaitu pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk. Adapun pendirian BUMD dimaksudkan untuk:

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
2. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau

jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan

3. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Sumber modal BUMD terdiri atas penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya. Sumber modal lainnya adalah kapitalisasi dana cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham. Sementara itu, BUMD berdasarkan jenisnya dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Organ Perumda terdiri atas kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.

Terkait dengan penggunaan laba Perumda maka hal tersebut ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba Perumda yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal. Laba Perumda dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal. Laba Perumda digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan

nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan. Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan Perumda agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional. Selain itu, Perumda dapat dibubarkan. pembubaran Perumda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan Perumda yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.

Sementara itu, Perseroda adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Perseroda setelah ditetapkan dengan Perda, pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham Perseroda terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Adapun organ Perseroda terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris. Perseroda dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen. Perseroda dapat dibubarkan dan kekayaan daerah hasil pembubaran Perseroda yang menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.

Selain itu, pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur sebagai berikut:

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;

- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;
- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama;
- g. penggunaan laba;
- h. penugasan Pemerintah Daerah;
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- l. perubahan bentuk hukum;
- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.

3.4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

3.4.1 Kebijakan BUMD

Kepala daerah dalam pelaksanaan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dalam kebijakan BUMD meliputi:

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

Kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada Perumda, berkedudukan sebagai pemegang saham pada Perseroda. Kepala daerah selaku pemilik modal pada Perumda atau pemegang saham pada Perseroda mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Namun demikian, kewenangan mengambil keputusan tersebut dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Adapun pelimpahan kewenangan tersebut yang antara lain:

- a. perubahan anggaran dasar;
- b. pengalihan aset tetap;
- c. kerja sama;
- d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
- e. penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
- f. pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas, komisaris, dan direksi;
- g. penghasilan dewan pengawas, komisaris, dan direksi;
- h. penetapan besaran penggunaan laba;
- i. pengesahan laporan tahunan;
- j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan
- k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih;

Pelaksana kewenangan tersebut dapat diberikan insentif yang bersumber dari hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Besaran insentif ditetapkan berdasarkan:

- a. target kinerja BUMD;
- b. klasifikasi hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan sesuai jenis bidang usaha; dan
- c. laporan keuangan BUMD.

3.4.2 Pendirian BUMD

Terkait dengan pendirian BUMD maka harus ditetapkan dengan Perda. Kedudukan Perumda sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian Perumda mulai berlaku. Kedudukan Perseroda sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.

Perumda merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perseroda merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah. Adapun karakteristik BUMD meliputi:

- 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.

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

Sementara itu, tujuan BUMD yang disebutkan di dalam regulasi ini sesuai dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah dimana BUMD bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Pendirian Perumda diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Selain itu, pendirian BUMD 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. Adapun kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Sementara itu, analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.

Kebutuhan Daerah berdasarkan hasil kajian kebutuhan dan hasil kajian kelayakan bidang usaha BUMD merupakan bagian dari kebijakan RPJMD. Pendanaan untuk kajian kebutuhan Daerah dan kajian kelayakan bidang usaha BUMD bersumber dari APBD.

Kepala Daerah menyampaikan usulan rencana pendirian BUMD kepada Menteri. Usulan rencana pendirian BUMD dilampiri dengan:

- a. kebutuhan daerah;
- b. analisa kelayakan usaha;
- c. ringkasan laporan keuangan pemerintah daerah 3 (tiga) tahun terakhir;
- d. dokumen Perda tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir; dan
- e. dokumen RPJMD.

Berdasarkan hasil penilaian tersebut, daerah dapat menyusun rancangan Perda yang mengatur mengenai pendirian BUMD. Perda pendirian Perumda tersebut paling sedikit memuat:

- a. nama dan tempat kedudukan;
- b. maksud dan tujuan;
- c. kegiatan usaha;
- d. jangka waktu berdiri;
- e. besarnya modal dasar dan modal disetor;
- f. tugas dan wewenang Dewan Pengawas dan Direksi; dan
- g. penggunaan laba.

Dalam hal pendirian Perumda dilakukan dengan mengalihkan tugas dan fungsi perangkat daerah atau unit kerja maka perda memuat juga ketentuan mengenai pengalihan seluruh atau sebagian kekayaan Daerah menjadi Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan dan/atau pengalihan seluruh atau sebagian hak dan kewajiban perangkat daerah atau unit kerja menjadi hak dan kewajiban Perumda yang didirikan. Adapun ketentuan mengenai tata cara pengalihan kekayaan daerah serta hak dan kewajiban perangkat daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Nama Perumda didahului dengan perkataan Perumda atau dapat disingkat Perumda yang dicantumkan sebelum nama perusahaan. Selain itu, Perumda harus menggunakan nama yang:

- a. belum dipakai secara sah oleh perseroan terbatas, perusahaan umum, dan Perumda lain atau sama pada pokoknya dengan nama perseroan terbatas, perusahaan umum, dan Perumda lain;

- b. tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau kesusilaan;
- c. berbeda dengan nama lembaga negara, lembaga pemerintah pusat, dan lembaga pemerintah daerah;
- d. berbeda dengan nama lembaga internasional, kecuali mendapat izin dai yang bersangkutan;
- e. sesuai dengan maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, atau menunjukkan maksud dan tujuan Perumda saja tanpa nama diri;
- f. terdiri atas angka atau rangkaian angka, huruf atau rangkaian huruf yang membentuk kata;
- g. tidak mempunyai arti sebagai BUMD, badan hukum, atau persekutuan perdata; atau
- h. tidak mengandung bahasa asing.

Perumda mempunyai tempat kedudukan di wilayah daerah pendiri yang ditentukan dalam perda pendirian Perumda. Tempat kedudukan sekaligus merupakan kantor pusat Perumda

3.4.3 Sumber Modal BUMD

Modal BUMD dapat diperoleh dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya. Terkait dengan penyertaan modal daerah maka dapat bersumber dari dua hal yaitu APBD dan/atau konversi dari pinjaman. Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian BUMD. Penyertaan modal daerah dalam BUMD dapat dilakukan untuk tiga tujuan, yaitu pendirian BUMD, penambahan

modal BUMD, dan pembelian saham pada perusahaan perseroan pemerintah daerah lain. Adapun bentuk penyertaan modal ini yaitu dapat berbentuk uang dan barang milik daerah dimana barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah dijadikan penyertaan modal daerah. Penyertaan modal daerah tersebut selanjutnya ditetapkan dengan Perda.

Terkait dengan penyertaan modal daerah dalam rangka pendirian BUMD dimaksudkan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Penyertaan modal daerah untuk memenuhi modal dasar dilaksanakan sesuai yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah. Adapun modal disetor Perumda dipenuhi paling lambat 2 tahun sejak berdiri.

Sementara itu, penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dimaksudkan pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, penugasan pemerintah daerah. Penyertaan modal daerah untuk penambahan modal BUMD tersebut selanjutnya dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.

Selain itu, khusus pengurangan modal daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham di bawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) Daerah. Untuk menjaga kepemilikan saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) maka Pemerintah Daerah harus memperhatikan pengaturan modal dasar dan modal disetor pada anggaran dasar.

Pengurangan kepemilikan saham tersebut dapat terjadi karena divestasi dan/atau dilusi sehingga BUMD diprioritaskan untuk diambil alih oleh daerah lain dan/atau BUMD lainnya. Adapun ketentuan khusus lainnya yaitu penambahan

modal daerah dan pengurangan modal daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.

Modal BUMD lainnya dapat diperoleh dari pinjaman yang dapat bersumber dari daerah, BUMD lainnya, dan/atau sumber lainnya yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. BUMD dapat melakukan pinjaman sesuai dengan kelaziman dalam dunia usaha dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Adapun sumber modal BUMD yang diperoleh dari hibah dapat bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMD lainnya dan/atau sumber lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Selain itu, sumber modal BUMD lainnya meliputi dana cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham. Dalam hal penyertaan modal bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham diputuskan oleh kepala daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perumda (KPM) atau rapat umum pemegang saham. Sementara itu, penyertaan modal yang bersumber dari modal kapitalisasi cadangan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.

3.4.4 Organ dan Pegawai BUMD

Di dalam pelaksanaannya BUMD dilaksanakan oleh organ BUMD. Terdapat perbedaan antara organ BUMD yang di Perumda dan Perseroda. Pada Perumda terdiri dari KPM, Dewan Pengawas, dan Direksi sedangkan pada Perseroda terdiri

dari RUPS, Komisaris, dan Direksi. Secara umum, KPM dan RUPS memiliki peran yang strategis di dalam organ BUMD. Oleh karena itu, pengangkatan dan pemberhentian organ-organ lainnya pada dua jenis BUMD tersebut harus berdasarkan pada keputusan KPM dan RUPS. Dalam menjalankan fungsinya, kepala daerah selaku wakil daerah dalam RUPS atau sebagai KPM dijelaskan tidak bertanggung jawab atas kerugian BUMD apabila dapat membuktikan:

- a. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung;
- b. tidak terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perumda; dan/atau
- c. tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung menggunakan kekayaan Perumda secara melawan hukum.

Sementara itu, terkait dewan pengawas dan komisaris, proses pemilihan anggotanya dilakukan melalui seleksi yang meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Proses seleksi ini tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota dewan pengawas dan anggota dewan komisaris yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya. Adapun anggota dewan pengawas dan anggota dewan komisaris yang lulus seleksi wajib menandatangani kontrak kinerja sebelum diangkat sebagai anggota dewan pengawas dan anggota dewan komisaris. Dalam hal anggota dewan pengawas dan anggota dewan komisaris diangkat kembali, anggota dewan pengawas dan anggota dewan komisaris wajib menandatangani kontrak kinerja. Penandatanganan kontrak kinerja dilakukan sebelum pengangkatan kembali sebagai anggota dewan pengawas dan anggota dewan komisaris.

Tugas utama dari dewan pengawas dan dewan komisaris yaitu melakukan pengawasan dan memberi nasihat kepada direksi dalam menjalankan pengurusan BUMD. Sementara itu, kewajiban dewan pengawas dan dewan komisaris yaitu melaporkan hasil pengawasan kepada KPM dan membuat dan memelihara risalah rapat. Namun demikian, jabatan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris berakhir apabila meninggal dunia, masa jabatannya berakhir, dan/ atau diberhentikan sewaktu-waktu.

Direksi pada BUMD merupakan organ yang bertanggungjawab dalam pengurusan terhadap BUMD. Direksi pada BUMD diangkat melalui seleksi oleh KPM atau RUPS. Seleksi tersebut meliputi tahapan uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh tim atau lembaga profesional. Jumlah anggota direksi ditetapkan oleh KPM dan RUPS dengan jumlah direksi paling sedikit 1 (satu) orang dan paling banyak 5 (lima) orang dengan berdasarkan asas efisiensi dan efektifitas pengurusan BUMD. Jabatan anggota direksi berakhir apabila anggota direksi meninggal dunia, masa jabatannya berakhir, atau diberhentikan sewaktu-waktu. Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali ditentukan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan anggota Direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik, dapat diangkat untuk masa jabatan yang ketiga.

Selain itu, hal yang diatur dalam regulasi ini yaitu terkait dengan pegawai BUMD. Pegawai BUMD merupakan pekerja BUMD yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak, dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan

perjanjian kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai ketenagakerjaan. Pegawai BUMD dilarang menjadi pengurus partai politik.

Terdapat maksimal empat jenis penghasilan yang dapat diberikan BUMD kepada organ yang ada di BUMD. Adapun, struktur penghasilan yang dapat diterima oleh organ BUMD adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1 Struktur Penghasilan Organ BUMD

Jenis Penghasilan Yang Dapat Diterima	Dewan Pengawas dan Dewan Komisaris	Anggota Direksi	Pegawai
Gaji		√	√
Honorarium	√		
Tunjangan	√	√	√
Fasilitas	√	√	√
Tantiem atau insentif kinerja	√	√	
Jasa produksi atau insentif pekerjaan			√

3.4.5 Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, Dan Komite Lainnya

Pada setiap BUMD dibentuk satuan pengawas intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan. Satuan pengawas dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama. Pengangkatan kepala satuan pengawas intern dilakukan setelah mendapatkan pertimbangan dari dewan pengawas. Adapun tugas satuan pengawas intern tersebut yaitu:

- a. membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan operasional dan keuangan BUMD, menilai pengendalian, pengelolaan, dan pelaksanaannya pada BUMD, dan memberikan saran perbaikan;
- b. memberikan keterangan tentang hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawas intern kepada direktur utama; dan

- c. memonitor tindak lanjut atas hasil pemeriksaan yang telah dilaporkan.

Satuan pengawas intern memberikan laporan atas hasil pelaksanaan tugas kepada direktur utama dengan tembusan kepada dewan pengawas atau komisaris dan dapat memberikan keterangan secara langsung kepada dewan pengawas atau komisaris atas laporan tersebut. Direktur utama menyampaikan hasil pemeriksaan satuan pengawas intern kepada seluruh anggota direksi, untuk selanjutnya ditindaklanjuti dalam rapat direksi. Direksi juga wajib memperhatikan dan segera mengambil langkah yang diperlukan atas segala sesuatu yang dikemukakan dalam setiap laporan hasil pemeriksaan yang dibuat oleh satuan pengawas intern. Dalam melaksanakan tugasnya, satuan pengawas intern wajib menjaga kelancaran tugas satuan organisasi lainnya dalam BUMD sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing.

Untuk membantu pelaksanaan pengawasan maka dewan pengawas atau komisaris membentuk komite audit dan komite lainnya yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu dewan pengawas atau komisaris dalam melaksanakan tugas pengawasan. Komite audit dan komite lainnya beranggotakan unsur independen dipimpin oleh seorang anggota dewan pengawas atau anggota komisaris dan dalam pelaksanaan tugasnya dapat berkoordinasi dengan satuan pengawas intern. Namun demikian, jika keuangan BUMD tidak mampu membiayai pelaksanaan tugas komite audit dan komite lainnya, BUMD tersebut dapat tidak membentuk komite audit dan komite lainnya dan fungsinya dilaksanakan oleh satuan pengawas intern. Adapun tugas dari komite audit yaitu:

- a. membantu dewan pengawas dalam memastikan efektivitas sistem pengendalian intern dan efektivitas pelaksanaan tugas eksternal auditor;
- b. menilai pelaksanaan kegiatan serta hasil audit yang dilaksanakan oleh satuan pengawas intern maupun auditor eksternal;
- c. memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen serta pelaksanaannya;
- d. memastikan telah terdapat prosedur reviu yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan perusahaan;
- e. melakukan identifikasi terhadap hal yang memerlukan perhatian dewan pengawas; dan
- f. melaksanakan tugas lain yang terkait dengan pengawasan yang diberikan oleh dewan pengawas.

3.4.6 Perencanaan, Operasional dan Pelaporan BUMD

Perencanaan BUMD dimulai dari penyusunan rencana bisnis BUMD oleh direksi BUMD. Direksi wajib menyiapkan rencana bisnis yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Rencana bisnis tersebut merupakan dasar perjanjian kontrak kinerja yang ditandatangani bersama dengan dewan pengawas atau komisaris. Rencana bisnis tersebut selanjutnya mendapatkan pengesahan dari KPM dan disampaikan kepada Menteri. Adapun muatan dalam rencana bisnis tersebut paling tidak berisi:

- a. evaluasi hasil rencana bisnis sebelumnya;
- b. kondisi BUMD saat ini;

- c. asumsi yang dipakai dalam penyusunan rencana bisnis; dan
- d. penetapan visi, misi, sasaran, strategi, kebijakan, dan program kerja.

Selain itu, direksi wajib menyiapkan rencana kerja dan anggaran yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana bisnis yang paling sedikit memuat program kerja dan anggaran tahunan. Rencana kerja dan anggaran selanjutnya disampaikan kepada dewan pengawas atau komisaris paling lambat pada akhir bulan November untuk ditandatangani bersama. Rencana kerja dan anggaran yang telah ditandatangani bersama dewan pengawas atau komisaris disampaikan kepada KPM untuk mendapatkan pengesahan.

Terkait dengan operasional BUMD disusun berdasarkan standar operasional prosedur (SOP) yang disusun oleh direksi dan disetujui oleh dewan pengawas atau komisaris. Syarat utama dari SOP tersebut harus memenuhi unsur perbaikan secara berkesinambungan dan harus sudah dipenuhi paling lambat 1 (satu) tahun sejak pendirian BUMD. SOP tersebut selanjutnya disampaikan ke sekretaris daerah. Adapun muatan minimum yang harus dimuat dalam SOP tersebut adalah sebagai berikut:

- a. organ;
- b. organisasi dan kepegawaian;
- c. keuangan;
- d. pelayanan pelanggan;
- e. resiko bisnis;
- f. pengadaan barang dan jasa;
- g. pengelolaan barang;

- h. pemasaran; dan
- i. pengawasan.

Sementara itu, untuk memastikan tata kelola perusahaan yang baik maka pengurusan BUMD harus dilakukan dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Prinsip tersebut terdiri dari prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik ditetapkan oleh direksi dan harus dilakukan paling lambat 2 (dua) tahun setelah BUMD didirikan. Tujuan yang diharapkan dari penerapan tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu:

- a. mencapai tujuan BUMD;
- b. mengoptimalkan nilai BUMD agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
- c. mendorong pengelolaan BUMD secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ BUMD;
- d. mendorong agar organ BUMD dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggungjawab sosial BUMD terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMD;
- e. meningkatkan kontribusi BUMD dalam perekonomian nasional; dan
- f. meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Khusus pengadaan barang dan jasa BUMD dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan transparansi. Prinsip efisiensi dimaksudkan

untuk memperoleh barang dan jasa dengan berdasarkan pada perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Sementara itu, transparansi dalam pengadaan barang dan jasa dimaksudkan pada keterbukaan sehingga memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi mengenai hal tersebut. Ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa BUMD selanjutnya diatur dengan peraturan kepala daerah.

Terkait dengan kerjasama dengan pihak lain maka BUMD dapat melakukannya dengan prinsip harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan pemerintah daerah, masyarakat luas, dan pihak yang bekerja sama. Pelaksanaan kerja sama dengan pihak lain merupakan kewenangan direksi. Namun demikian, pemerintah daerah dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk melakukan kerjasama. Kerjasama BUMD dilakukan dengan memprioritaskan kerja sama dengan BUMD milik pemerintah daerah lain dalam rangka mendukung kerja sama daerah. Kerjasama yang dilakukan BUMD dengan pendayagunaan aset tetap yang dimiliki BUMD, dilakukan melalui kerjasama operasi. Sementara itu, ketentuan mengenai kerja sama dengan pihak lain dalam hal pendayagunaan ekuitas, maka:

- a. disetujui oleh KPM;
- b. laporan keuangan BUMD 3 (tiga) tahun terakhir dalam keadaan sehat;
- c. tidak boleh melakukan tanah dari BUMD yang modal daerah; dan
- d. memiliki bidang usaha utama.

Selain itu, di dalam regulasi ini menyebutkan bahwa BUMD dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi. Dalam hal pinjaman mempersyaratkan jaminan, aset BUMD yang berasal dari hasil usaha BUMD dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman. Namun, jika BUMD melakukan pinjaman kepada pemerintah daerah maka tidak dipersyaratkan jaminan.

Terkait pelaporan maka terdapat ketentuan khusus yang diatur dalam regulasi ini. Dewan pengawas atau komisaris memberikan laporan triwulanan dan laporan tahunan yang disampaikan kepada KPM. Laporan triwulanan disampaikan paling lambat 30 hari kerja setelah akhir triwulanan berakhir dan laporan tahunan disampaikan paling lambat 90 hari kerja setelah BUMD tutup buku. Laporan tahunan tersebut selanjutnya disahkan oleh KPM.

Sementara itu, khusus laporan direksi terdapat laporan bulanan selain laporan triwulanan dan laporan tahunan. Laporan bulanan dan laporan triwulan terdiri atas laporan kegiatan operasional dan laporan keuangan yang disampaikan kepada dewan pengawas. Khusus laporan tahunan terdiri atas laporan keuangan yang telah diaudit dan laporan manajemen yang ditandatangani bersama direksi dan dewan pengawas. Terkait dengan laporan triwulanan dan laporan tahunan disampaikan kepada KPM atau RUPS dan khusus laporan tahunan disahkan oleh KPM atau RUPS paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja setelah diterima. Selanjutnya, direksi mempublikasikan laporan tahunan kepada masyarakat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah laporan disahkan oleh KPM atau RUPS.

Dalam hal terdapat anggota direksi tidak menandatangani laporan tahunan maka harus disebutkan alasannya secara tertulis. Laporan tahunan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Menteri.

Laporan tahunan bagi Perseroda dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Adapun laporan tahunan yang dibuat bagi Perumda paling sedikit memuat:

- a. laporan keuangan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dalam perbandingan dengan tahun buku sebelumnya, laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan, laporan arus kas dan CaLk.
- b. laporan mengenai kegiatan Perumda;
- c. laporan pelaksanaan tanggung jawab sosial dan lingkungan;
- d. rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan usaha Perumda;
- e. laporan mengenai tugas pengawasan yang telah dilaksanakan oleh dewan pengawas selama tahun buku yang baru lampau;
- f. nama anggota direksi dan anggota dewan pengawas; dan
- g. penghasilan anggota direksi dan anggota dewan pengawas untuk tahun yang baru lampau.

3.4.7 Penggunaan Laba BUMD

Di dalam regulasi ini juga menjelaskan aturan mengenai penggunaan laba BUMD dimana terdapat beberapa perbedaan antara Perumda dan Perseroda. Pada Perumda, pengaturan mengenai penggunaan laba diatur dalam anggaran dasar. Besaran

penggunaan laba Perumda ditetapkan setiap tahun oleh KPM. KPM memprioritaskan penggunaan laba Perumda untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda yang bersangkutan setelah dana cadangan dipenuhi. Adapun penggunaan laba digunakan untuk:

- a. pemenuhan dana cadangan;
- b. peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan Perumda yang bersangkutan;
- c. dividen yang menjadi hak daerah;
- d. tantiem untuk anggota direksi dan dewan pengawas;
- e. bonus untuk pegawai; dan/atau
- f. penggunaan laba lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perumda wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk dana cadangan. Penyisihan tersebut dilakukan sampai dengan dana cadangan mencapai paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari modal Perumda. Kewajiban penyisihan dana cadangan berlaku apabila Perumda mempunyai saldo laba yang positif. Dana cadangan sampai dengan jumlah 20% (dua puluh persen) dari modal Perumda hanya dapat digunakan untuk menutup kerugian Perumda. Apabila dana cadangan telah melebihi jumlah 20% (dua puluh persen), KPM dapat memutuskan agar kelebihan dari dana cadangan tersebut digunakan untuk keperluan Perumda. Direksi harus mengelola dana cadangan agar dana cadangan tersebut memperoleh laba dengan cara yang baik dengan memperhatikan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Laba yang diperoleh dari pengelolaan dana cadangan dimasukkan dalam perhitungan laba rugi. Jika perhitungan laba rugi pada suatu tahun buku menunjukkan adanya kerugian yang tidak dapat ditutup dengan dana cadangan, kerugian tersebut tetap dicatat dalam pembukuan Perumda dan dianggap tidak mendapat laba selama kerugian yang tercatat tersebut belum seluruhnya tertutup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dividen Perumda yang menjadi hak daerah merupakan penerimaan daerah setelah disahkan oleh KPM. Sementara itu, tantiem untuk direksi dan dewan pengawas serta bonus untuk pegawai paling tinggi 5% (lima persen) dari laba bersih setelah dikurangi untuk dana cadangan. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja Perumda dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya.

Sementara itu, khusus penggunaan laba pada Perseroda dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Adapun dividen Perseroda yang menjadi hak Daerah merupakan penerimaan Daerah setelah disahkan oleh RUPS.

Namun demikian, di dalam regulasi ini juga menekankan pentingnya BUMD untuk berkontribusi langsung terhadap tanggung jawab sosial dan lingkungan dengan cara menyisihkan sebagian laba bersih untuk hal tersebut. Penggunaan laba untuk tanggung jawab sosial dan lingkungan tersebut diprioritaskan untuk keperluan pembinaan usaha mikro, usaha kecil, dan koperasi.

3.4.8 Penugasan Pemerintah Dalam BUMD

Pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memberikan penugasan kepada BUMD untuk mendukung perekonomian daerah dan menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum tertentu dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan BUMD. Setiap penugasan dikaji bersama oleh pemberi penugasan dan BUMD sebelum mendapatkan persetujuan dari kepala daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perumda dan dapat didukung dengan pendanaan.

Pendanaan tersebut dapat berupa:

- a. penyertaan modal Daerah;
- b. subsidi;
- c. pemberian pinjaman; dan/atau
- d. hibah.

BUMD yang melaksanakan penugasan harus secara tegas melakukan pemisahan pembukuan mengenai penugasan tersebut dengan pembukuan dalam rangka pencapaian sasaran usaha perusahaan. Setelah pelaksanaan penugasan, direksi wajib memberikan laporan kepada KPM atau RUPS. Adapun penugasan dari pemerintah pusat dilakukan setelah berkoordinasi dengan menteri. Poin penting lainnya yaitu setiap penugasan harus ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

3.4.9 Evaluasi dan Perubahan Bentuk Hukum

Evaluasi BUMD dilakukan dengan cara membandingkan antara target dan realisasi dan dilakukan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sekali. Evaluasi tersebut dapat dilakukan oleh BUMD, pemerintah daerah, dan/atau kementerian/lembaga pemerintah non kementerian. Evaluasi yang dilakukan tersebut paling tidak terdiri dari penilaian kinerja, penilaian tingkat kesehatan, dan penilaian pelayanan. Penilaian tingkat kesehatan merupakan tolok ukur kinerja BUMD dan menjadi dasar evaluasi BUMD. Evaluasi ini dilakukan setiap tahun oleh BUMD dan disampaikan kepada KPM atau RUPS. Kepala daerah selanjutnya menyampaikan hasil penilaian tingkat kesehatan kepada menteri.

Sementara itu, terkait perubahan bentuk BUMD dapat terjadi karena perubahan bentuk hukum Perumda menjadi Perseroda. Perubahan bentuk tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan BUMD dan restrukturisasi. Perubahan bentuk hukum tersebut selanjutnya ditetapkan dengan perda.

3.4.10 Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Dan Pembubaran BUMD

Penggabungan dan peleburan BUMD dilakukan terhadap 2 (dua) BUMD atau lebih. BUMD dapat mengambil alih BUMD dan/atau badan usaha lainnya. Sementara itu, terkait dengan pembubaran BUMD ditetapkan dengan Perda. Adapun kekayaan daerah hasil pembubaran BUMD dikembalikan kepada daerah. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD selanjutnya dilakukan berdasarkan hasil analisis investasi, penilaian tingkat kesehatan, dan hasil evaluasi BUMD.

3.4.11 Kepailitan BUMD

BUMD dapat dinyatakan pailit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Direksi Perumda hanya dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan agar Perumda dinyatakan pailit setelah memperoleh persetujuan dari kepala daerah dan DPRD. Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian direksi dan kekayaan BUMD tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut maka setiap anggota direksi bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud. Tanggung jawab tersebut berlaku juga bagi anggota direksi yang salah atau lalai yang sudah tidak menjabat 5 (lima) tahun sebelum BUMD dinyatakan pailit. Anggota direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian dimaksud.

Dalam hal aset BUMD yang dinyatakan pailit dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat, pemerintah daerah mengambil alih aset tersebut untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat tanpa mengubah tujuan dan fungsi aset yang bersangkutan. Sementara itu, dalam hal pemerintah daerah tidak dapat mengambil alih yang dipergunakan untuk melayani kebutuhan dasar masyarakat maka pemerintah daerah wajib menyediakan kebutuhan dasar masyarakat dimaksud.

3.4.12 Pembinaan dan Pengawasan BUMD

Pembinaan BUMD dilakukan oleh menteri, kementerian/lembaga, pemerintah daerah. Pembinaan BUMD oleh menteri yang menyelenggarakan fungsi:

- a. penyiapan perumusan pengelolaan BUMD;
- b. penyiapan perumusan fasilitasi pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan BUMD;
- c. penyiapan perumusan pelaksanaan pembinaan umum di bidang pengelolaan BUMD;
- d. penyiapan perumusan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengelolaan BUMD;
- e. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengelolaan BUMD; dan
- f. penyiapan perumusan pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengelolaan BUMD

Sementara itu, kementerian/lembaga melakukan pembinaan teknis terhadap BUMD dengan menetapkan kebijakan teknis BUMD dengan berkoordinasi dengan menteri. Selain itu, pembinaan oleh pemerintah daerah dilakukan dalam rangka pengurusan BUMD. Pembinaan tersebut dilakukan oleh sekretaris daerah, pejabat pada pemerintah daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD, dan pejabat pada pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan atas permintaan sekretaris daerah. Sekretaris daerah melaksanakan pembinaan terhadap pengurusan BUMD pada kebijakan yang bersifat strategis. Pejabat pada pemerintah daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD mempunyai tugas melakukan

- a. pembinaan organisasi, manajemen, dan keuangan;
- b. pembinaan kepengurusan;

- c. pembinaan pendayagunaan aset;
- d. pembinaan pengembangan bisnis ;
- e. monitoring dan evaluasi;
- f. administrasi pembinaan; dan
- g. fungsi lain yang diberikan oleh sekretaris daerah

Penetapan pejabat pada pemerintah daerah yang melakukan fungsi pembinaan teknis BUMD disesuaikan dengan perangkat daerah atau unit kerja pada perangkat daerah yang menangani BUMD.

Selain itu, untuk memastikan bahwa tata kelola perusahaan yang baik maka diperlukan pengawasan BUMD. Pengawasan dapat dilakukan melalui pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh satuan pengawas intern, komite audit, dan/atau komite lainnya dan untuk pengawasan eksternal dilakukan oleh pemerintah daerah menteri untuk pengawasan umum, menteri teknis atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian untuk pengawasan teknis. Khusus pengawasan oleh pemerintah daerah dilaksanakan oleh pejabat pada pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan.

3.5 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan

Keuangan Daerah

Di dalam regulasi ini juga disebutkan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara. Penyertaan modal pemerintah daerah tersebut dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam perda

mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. Perda tersebut ditetapkan sebelum dilakukan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD atas rancangan perda tentang APBD. Namun demikian, pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan. Dalam hal 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.

3.6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang

Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

Tujuan utama investasi pemerintah daerah yaitu untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah, meningkatkan pendapatan daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, terdapat tiga jenis manfaat yang hendak diperoleh dari investasi pemerintah daerah yaitu manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Adapun bentuk manfaat tersebut meliputi:

- a. keuntungan sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu berupa deviden, bunga dan pertumbuhan nilai perusahaan daerah yang mendapatkan investasi pemerintah daerah;

- b. peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- c. peningkatan penerimaan daerah dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan;
- d. peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi yang bersangkutan; dan/atau
- e. peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai akibat dari investasi pemerintah daerah.

Investasi pemerintah daerah dalam bentuk penyertaan modal daerah disebut dengan investasi langsung. Adapun pelaksanaan kewenangan dalam pengelolaan investasi pemerintah daerah dimiliki oleh kepala daerah. Kewenangan tersebut meliputi regulasi, operasional, dan supervisi serta dilakukan sejalan dengan kebijakan pengelolaan investasi secara nasional. Kewenangan dan tanggung jawab regulasi yang dimiliki kepala daerah meliputi:

- a. menetapkan kebijakan pengelolaan investasi pemerintah daerah;
- b. menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam melaksanakan investasi pemerintah daerah; dan
- c. menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan investasi pemerintah dalam hal terdapat penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan perjanjian investasi.

Sementara itu, kewenangan dan tanggung jawab operasional yang dimiliki kepala daerah dapat dilimpahkan kepada pengelola investasi. Kewenangan dan tanggung jawab tersebut adalah meliputi:

- a. meneliti dan menyetujui atau menolak usulan permintaan investasi dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat;
- b. mengusulkan rencana kebutuhan dana investasi pemerintah daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- c. menempatkan dana dan/atau barang milik daerah dalam rangka investasi pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan;
- d. melakukan perjanjian investasi terkait dengan penempatan dana dan/atau barang pemerintah daerah;
- e. melakukan pengendalian atas resiko terhadap pelaksanaan investasi pemerintah daerah;
- f. mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah daerah yang diatur dalam perjanjian investasi;
- g. mengusulkan perubahan perjanjian investasi;
- h. melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah daerah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian investasi; dan
- i. melaksanakan investasi dan divestasi pemerintah daerah.

Khusus kewenangan dan tanggung jawab supervisi yang dimiliki kepala daerah dapat dilimpahkan kepada SKPD yang membidangi pengawasan. Kewenangan dan tanggung jawab supervise tersebut meliputi:

- a. melakukan monitoring pelaksanaan investasi pemerintah daerah yang terkait dengan dukungan pemerintah daerah;
- b. melakukan evaluasi secara berkesinambungan pelaksanaan investasi pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu; dan
- c. melakukan koordinasi pelaksanaan investasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan dengan investasi langsung.

Adapun pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi lima hal yaitu perencanaan investasi, pelaksanaan investasi, penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban investasi pemerintah daerah, divestasi, dan pengawasan. Investasi pemerintah daerah dapat dilaksanakan dalam hal APBD diperkirakan surplus yang penggunaannya ditetapkan dalam Perda tentang APBD dan/atau terdapat barang milik daerah yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditetapkan oleh kepala daerah.

Dalam penyusunan rencana investasi daerah maka pengelola investasi menyusun perencanaan investasi pemerintah daerah dilengkapi dengan alasan dan pertimbangan. Perencanaan tersebut dituangkan dalam rencana kegiatan investasi pemerintah daerah dan disampaikan kepada kepala daerah. Pengelola investasi menyusun analisis investasi pemerintah daerah sebelum melakukan investasi. Analisis investasi pemerintah daerah dilakukan oleh penasehat investasi pemerintah daerah. Adapun penasihat investasi pemerintah daerah ditetapkan oleh kepala daerah.

Terkait dengan pelaksanaan investasi langsung dilaksanakan berdasarkan hasil analisis oleh penasehat investasi untuk mendapatkan nilai wajar. Investasi tersebut selanjutnya dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko. Selain itu, pengelola investasi menyusun laporan kegiatan investasi pemerintah daerah yang terdiri atas laporan posisi portofolio investasi dan laporan hasil investasi. Laporan tersebut selanjutnya dilaporkan kepada kepala daerah.

Penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban investasi pemerintah daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, dalam hal investasi pemerintah daerah diperkirakan rugi, pemerintah daerah melakukan divestasi yang didasarkan pada hasil analisis penasihat investasi. Divestasi tersebut terkait penjualan kepemilikan investasi langsung. Penjualan kepemilikan investasi langsung berupa penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dan/atau penjualan kepemilikan atas piutang atau hak tagih dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dan/atau penjualan kepemilikan atas piutang atau hak tagih. Penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dapat dilaksanakan setelah dilakukan analisis kelayakan oleh penasihat investasi. Analisis tersebut dilakukan dalam hal kegiatan perusahaan tidak menguntungkan atau tidak sesuai dengan strategi investasi pemerintah daerah. Adapun penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dilakukan dengan cara penjualan hak kepemilikan kepada pihak lain.

Hasil divestasi atas seluruh jenis investasi pemerintah daerah merupakan hasil bersih setelah dikurangi biaya pelaksanaan divestasi. Penetapan biaya pelaksanaan divestasi berdasarkan prinsip kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas. Hasil divestasi tersebut selanjutnya diakui sebagai penerimaan daerah.

Pada aspek pengawasan dilakukan oleh SKPD yang membidangi pengawasan, bertanggungjawab dalam pelaksanaan investasi pemerintah daerah. Pengawasan tersebut meliputi pemantauan dan pengendalian. Hasil pelaksanaan pengawasan tersebut selanjutnya dilaporkan kepada kepala daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Peraturan daerah yang disusun sebagai suatu produk hukum wajib memiliki landasan yang kuat dalam pembentukannya. Oleh karena itu, sebagai suatu produk hukum, peraturan daerah harus berlandaskan pada tiga landasan utama. Landasan yang termuat dalam peraturan daerah tersebut terdiri dari Landasan Filosofis, Landasan Yuridis, dan Landasan Sosiologis. Peraturan daerah dengan berlandaskan pada hal tersebut akan memastikan bahwa peraturan daerah yang dibentuk dapat diterima oleh masyarakat luas.

4.1. Landasan Filosofis

Peraturan perundang-undangan yang disusun harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis. Oleh karena itu, kandungan filosofis yang termuat di dalam peraturan perundang-undangan harus berkaitan dengan cita-cita kebenaran, keadilan, dan kesusilaan. Bangsa Indonesia menempatkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai suatu falsafah dan landasan utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. UUD 1945 memiliki fungsi sebagai suatu dasar hukum tertulis yang mengikat pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat, dan juga mengikat setiap penduduk yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, Pancasila hadir sebagai suatu konsep dan pedoman dalam berbangsa dan bernegara. Fungsi dan kedudukan Pancasila bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebagai jiwa bangsa, kepribadian

bangsa Indonesia, pandangan hidup bangsa Indonesia, dasar Negara Indonesia, dan sumber dari segala sumber hukum. Dengan demikian, berdasarkan kedua landasan tersebut maka hal ini mengharuskan agar setiap tindakan dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencapai tujuan bernegara harus berlandaskan pada kedua hal tersebut.

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara, peraturan daerah merupakan suatu instrumen penting yang membingkai dan mengarahkan setiap upaya untuk mencapai tujuan bernegara yang ada di daerah. Oleh karena itu, peraturan daerah sebagai suatu produk hukum yang mengikat harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Peraturan daerah yang dibentuk juga harus dapat mencerminkan dan mempertimbangkan kelima sila yang terdapat di dalam Pancasila. Pertama, yaitu menyadari bahwa bangsa Indonesia merupakan negara yang mengakui Tuhan Yang Maha Esa dan bertoleransi terhadap agama lainnya yang diakui oleh negara. Kedua yaitu peraturan daerah yang dibuat harus dapat menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sehingga regulasi yang dibuat dapat menjamin dan melindungi hak asasi kemanusiaan. Ketiga yaitu peraturan daerah yang disusun harus dapat memperkuat persatuan dan kesatuan masyarakat yang menjadi objek dari peraturan tersebut. Keempat yaitu peraturan daerah yang disusun harus didasarkan pada hasil musyawarah dan mufakat para stakeholder. Pertimbangan terakhir yaitu peraturan daerah harus dapat memastikan dan menjamin terciptanya nilai-nilai keadilan yang ada di dalam masyarakat.

Oleh karena itu, penyusunan Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri sangat berkaitan erat dengan kedua

landasan filosofisnya. Penyusunan ranperda tersebut dengan berlandaskan pada UUD 1945 sangat berkaitan dengan upaya pencapaian tujuan bernegara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 di alinea kedua dimana salah satu tujuan yang hendak dicapai yaitu kemakmuran. Kemakmuran dapat diartikan sebagai suatu tanda kesejahteraan dan tercukupinya seluruh kebutuhan hidup masyarakatnya. Oleh karena itu, penyertaan modal daerah dapat memainkan peran penting sehingga dapat menstimulus percepatan pencapaian tujuan bernegara yang diharapkan.

Sementara itu, terkait dengan keselarasan Pancasila maka ranperda ini disusun selaras dengan Sila ke-5 dimana pada sila tersebut dilambangkan dengan padi dan kapas. Padi dan kapas tersebut disimbolkan sebagai simbol kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini dapat dimaknai bahwa ranperda ini dibentuk dalam upaya Pemerintah Kabupaten Bojonegoro yang tidak hanya memandang penyertaan modal daerah sebagai salah satu upaya untuk memperoleh manfaat ekonomi tetapi juga sebagai upaya untuk memperoleh manfaat sosial bagi masyarakat Kabupaten Bojonegoro.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah gagasan atau pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk relevan dengan kebutuhan, kenyataan, fenomena dan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat.

Landasan sosiologis dalam penyusunan Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri yaitu kondisi faktual mengenai potensi yang ada di Kabupaten Bojonegoro, tingginya kontribusi penerimaan dividen, dan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka paling tidak terdapat tiga hal yang dimasukkan ke dalam Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri sebagai landasan sosiologis. Adapun hal tersebut yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat serta peningkatan PAD dan ekonomi di Kabupaten Bojonegoro.

4.2.1. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat

Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat sangat erat kaitannya dengan Visi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro yang berupaya mewujudkan Bojonegoro Sejahtera. Salah satu makna yang terdapat dalam Visi tersebut adalah pembangunan Kabupaten Bojonegoro yang dilaksanakan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan ekonomi kreatif.

Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat selaras dengan upaya pengentasan kemiskinan yang ada di masyarakat. Namun demikian, meskipun kontribusi dividen yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sangat tinggi, hal ini nampaknya belum bisa berkontribusi dengan lebih baik terhadap kemiskinan yang ada di Kabupaten Bojonegoro. Tercatat bahwa persentase penduduk miskin yang ada di Kabupaten Bojonegoro berada pada urutan ke-11 tertinggi se-Provinsi Jawa Timur sejak tahun 2020 – 2022 dan berada di atas rata-

rata persentase penduduk miskin yang ada di Provinsi Jawa Timur. Nilai persentase penduduk miskin tersebut masing-masing sebesar 12,21%, 13,27%, dan 12,87% pada tahun tersebut.

Hal ini mengindikasikan bahwa manfaat investasi yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro saat ini lebih banyak berdampak pada peningkatan manfaat finansial. Oleh karena itu, untuk mengoptimalkan manfaat yang dapat diperoleh dari penyertaan modal daerah, kondisi saat ini dapat menjadi momentum terbaik bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro untuk memperkuat penyertaan modal kepada BUMD. Terlebih lagi saat ini kondisi keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro berada pada kondisi yang cukup baik untuk meningkatkan penyertaan modal kepada BUMD.

Penguatan BUMD melalui penyertaan modal dapat dilakukan pada sektor-sektor yang banyak berinteraksi langsung dengan masyarakat Kabupaten Bojonegoro. Salah satunya dapat dilakukan melalui penyertaan modal kepada BUMD yang bergerak pada sektor pertanian. Sektor ini merupakan sektor yang menaungi kurang lebih sepertiga penduduk Kabupaten Bojonegoro dimana sebagian besar berprofesi sebagai petani. Sektor pertanian juga salah satu sektor yang memiliki kontribusi terhadap PDRB terbesar kedua setelah kontribusi dari sektor migas. Hal ini menunjukkan bahwa sektor pertanian menjadi salah satu arah penyertaan modal yang cukup strategis dalam menopang perekonomian di Kabupaten Bojonegoro.

Penyertaan modal daerah yang dilakukan kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri BUMD tentu diharapkan mampu berkontribusi langsung kepada

peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya petani. Terdapat beberapa fungsi yang diharapkan dari kehadiran BUMD pada sektor pertanian ini salah satunya sebagai stabilisator harga dan kebermanfaatan sosial sehingga dapat meningkatkan (*value*) dari pengelolaan hasil pertanian dan kesejahteraan masyarakat.

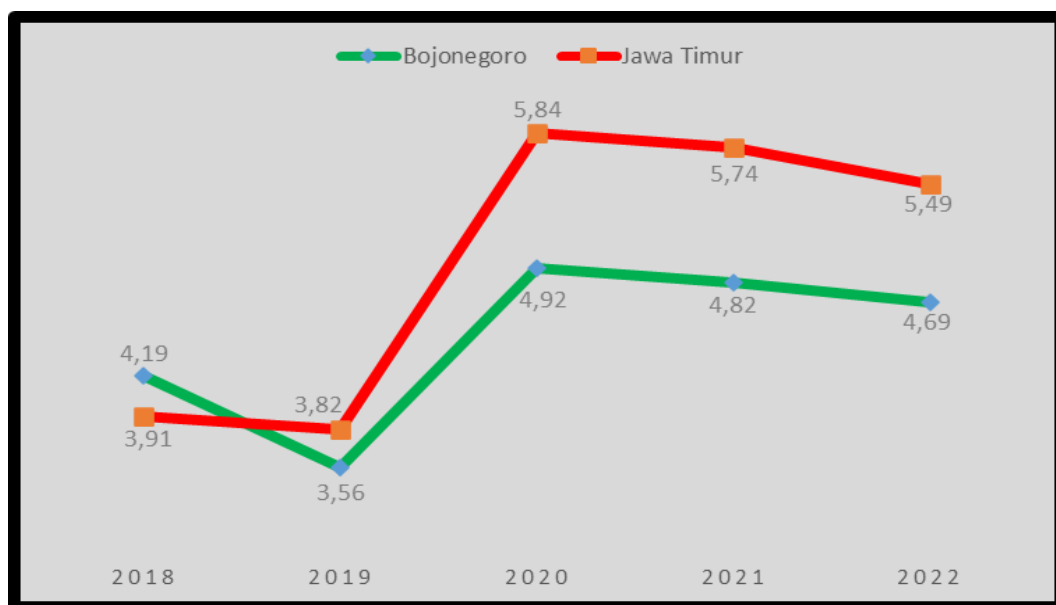
4.2.2. Peningkatan PAD dan Ekonomi

Salah satu dampak yang diharapkan dari penyertaan modal daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro adalah manfaat finansial yang dapat berkontribusi secara langsung terhadap PAD Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Dampak yang diharapkan ini telah menunjukkan hasil yang positif dimana kontribusi dividen yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sangat besar terhadap PAD. Terdapat kenaikan penerimaan dividen sebesar Rp381.457.596.411 jika dibandingkan dengan penerimaan dividen tahun 2019 dan tahun 2021. Kenaikan yang besar tersebut berdampak sangat signifikan sehingga jenis PAD ini memiliki kontribusi terbesar dibandingkan dengan jenis PAD lainnya dari total penerimaan PAD Pemerintah Kabupaten Bojonegoro di tahun 2021. Hal ini tentu menjadi signal yang positif agar Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dapat terus meningkatkan investasinya sehingga dapat memanfaatkan dengan optimal potensi daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Bojonegoro.

Tentu saja harapan lainnya yang diharapkan adalah penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dapat ikut menggerakkan potensi ekonomi lainnya. Hal ini dapat dilakukan dengan bersinergi dengan berbagai usaha mikro, kecil dan menengah, koperasi, dan badan usaha milik desa

yang memiliki tujuan dan orientasi yang sama dengan BUMD yang dikelola dan dibangun oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Kondisi ini tentu saja akan menjadi *multiplier effect* terhadap perekonomian di Kabupaten Bojonegoro.

Serapan tenaga kerja yang tinggi menjadi salah satu dampak utama yang diharapkan dari *effect* tersebut. Tercatat sejak tahun 2018 – 2022 tingkat pengangguran terbuka di Kabupaten Bojonegoro mengalami tren yang berfluktuasi dengan tingkat pengangguran terbuka tertinggi terjadi pada tahun 2020. Tingginya tingkat pengangguran terbuka pada tahun tersebut disebabkan oleh pandemi Covid-19. Namun demikian, tingkat pengangguran terbuka yang ada di Kabupaten Bojonegoro mengalami tren yang membaik pasca tahun tersebut dan lebih baik jika dibandingkan dengan rata-rata tingkat pengangguran terbuka di Provinsi Jawa Timur. Adapun perbandingan hal tersebut dapat dilihat lebih lanjut pada gambar berikut:



Sumber: BPS Kabupaten Bojonegoro dan BPS Provinsi Jawa Timur

Gambar 4.1 Perbandingan Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Bojonegoro dan Provinsi Jawa Timur

Namun demikian, meskipun tingkat pengangguran terbuka mengalami tren yang membaik sejak tiga tahun terakhir namun tidak serta merta berdampak pada penurunan tingkat kemiskinan yang ada di Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan hal tersebut maka penyertaan modal daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri diharapkan dapat mengakselerasi peningkatan kualitas pendapatan dan produksi masyarakat khususnya para petani sehingga dapat menurunkan tingkat kemiskinan yang ada di Kabupaten Bojonegoro.

4.3. Landasan Yuridis

Secara hierarki, peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dan dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945;
2. Undang-Undang/Perpu;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Di dalam hierarki tersebut menunjukkan bahwa posisi peraturan daerah berada pada posisi terakhir. Hal ini menunjukkan bahwa peraturan daerah yang akan disusun tidak boleh bertentangan dan harus mempertimbangan regulasi yang ada di atasnya. Oleh karena itu, untuk memastikan hal tersebut dapat terpenuhi maka di

dalam penyusunan peraturan daerah harus dibentuk dengan berdasarkan pada landasan yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan hukum yang digunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peraturan daerah yang akan disusun harus didasarkan pada beberapa alternatif pertimbangan yaitu untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Lebih lanjut, landasan yuridis juga menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis dalam penyusunan Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri disusun dengan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pada pasal 304 menyebutkan bahwa daerah diberikan wewenang untuk melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Selain itu, di pasal 333 disebutkan bahwa penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD yang dapat dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah. Adapun bentuk penyertaan modal tersebut dapat dilakukan dalam bentuk

perumda dimana seluruh modalnya dimiliki oleh satu pemerintah daerah dan tidak terbagi atas saham ataupun dalam bentuk perseroda yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen).

BAB V

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

5.1 Jangkauan dan Arah Pengaturan

Naskah akademik yang disusun pada akhirnya mengarahkan pada muatan yang ada di dalam rancangan peraturan daerah yang disusun. Jangkauan dalam rancangan peraturan daerah pada dasarnya mencakup isi yang sesuai dengan materi muatan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Hal tersebut dapat memberikan kepastian hukum mengenai penyertaan modal daerah kepada BUMD yang ada di Kabupaten Bojonegoro sehingga dapat:

1. Mengoptimalkan pemanfaatan potensi daerah;
2. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat khususnya masyarakat yang berada pada sektor yang berhubungan langsung dengan BUMD yang dikelola;
3. Memberikan kontribusi langsung terhadap pendapatan asli daerah; dan/atau
4. Mendorong pertumbuhan perekonomian daerah

Dengan demikian, penyusunan Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri memuat arah dan jangkauan pengaturan sebagai berikut:

1. Bab 1 Ketentuan Umum
2. Bab 2 Bentuk Penyertaan Modal
3. Bab 3 Pelaksanaan Penyertaan Modal
4. Bab 4 Hak dan Kewajiban

5. Bab 5 Pengawasan

6. Bab 6 Ketentuan Penutup

5.2 Ruang Lingkup Materi Muatan Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri

Ruang lingkup materi muatan Ranperda tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri adalah jangkauan materi pengaturan yang terdapat dalam ranperda. Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai kerangka pembentukan Ranperda ini adalah sebagai berikut:

A. JUDUL

Ranperda ini berjudul “Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Bojonegoro kepada Perusahaan Umum Daerah Bojonegoro Pangan Mandiri”

B. PEMBUKAAN

1. Frasa dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembuat Keputusan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (jika diperlukan)

F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

Ruang lingkup materi muatan dapat diklasifikasikan dan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Pada bagian ini diuraikan istilah dan definisi operasional yang antara lain sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Kabupaten Bojonegoro
- b. Bupati adalah Bupati Bojonegoro.
- c. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
- d. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- e. Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah.
- f. Perusahaan Umum Daerah Bojonegoro Pangan Mandiri yang selanjutnya disebut Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh daerah dan tidak terbagi atas saham yang kegiatan usahanya pada sektor pertanian di Kabupaten Bojonegoro
- g. Penyertaan Modal adalah setiap usaha dalam menyertakan modal berupa uang dan/atau barang pada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri dengan mendapat bagian keuntungan.

- h. Modal Dasar adalah modal yang harus dipenuhi oleh pemilik dalam rangka pendirian dan pengelolaan Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri.

2. Bentuk Penyertaan Modal

Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro melakukan penyertaan modal kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri dalam bentuk uang. Penyertaan modal daerah tersebut merupakan penyertaan modal yang disetor pada saat pendirian Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri. Adapun kekurangan modal dasar dan penyertaan modal yang akan dilaksanakan setelah terpenuhinya modal dasar dalam bentuk uang.

3. Pelaksanaan Penyertaan Modal

Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro melakukan penyertaan modal kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri. Adapun jumlah dan waktu penyertaan modal Pemerintah Kabupaten Bojonegoro Pangan Mandiri untuk modal dasar Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri adalah sebesar Rp25.508.718.227 (dua puluh lima miliar lima ratus delapan juta tujuh ratus delapan belas ribu dua ratus dua puluh tujuh rupiah). Adapun rinciannya sebagai berikut:

- a. Untuk Tahun Anggaran 2023 adalah sebesar Rp12.754.359.114 (dua belas miliar tujuh ratus lima puluh empat juta tiga ratus lima puluh sembilan ribu seratus empat belas rupiah)
- b. Kekurangan nilai nominal penyertaan modal untuk modal dasar sebesar Rp12.754.359.114 (dua belas miliar tujuh ratus lima puluh empat juta tiga ratus

lima puluh sembilan ribu seratus empat belas rupiah) akan dipenuhi sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

4. Hak dan Kewajiban

Hak dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bojonegoro yaitu hak untuk mendapatkan dividen dalam hal saldo laba positif dan menerima laporan perkembangan kinerja secara periodik. Sementara itu, kewajiban dari Pemerintah Kabupaten Bojonegoro berupa pemenuhan modal dasar pada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri dan pemberian pembinaan dan pengawasan.

Adapun hak Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri berupa menerima pemenuhan modal dasar dalam bentuk penyertaan modal dari Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dan menerima pembinaan dan pengawasan. Sementara kewajibannya berupa mengelola modal yang diterima, menyetorkan dividen kepada pemerintah daerah, memberikan laporan kinerja secara periodik kepada Pemerintah Kabupaten Bojonegoro.

5. Pengawasan

Bupati selanjutnya melakukan pengawasan terhadap penyertaan modal yang telah diberikan kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri. Pengawasan tersebut dilakukan oleh perangkat daerah yang membidangi urusan pengawasan di pemerintah daerah. Pengawasan tersebut meliputi pemantauan dan pengendalian. Hasil pengawasan tersebut selanjutnya dilaporkan kepada Bupati.

6. Ketentuan Penutup

Bab ini berisi tentang waktu berlakunya peraturan daerah ini serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur hal yang sama.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian yang telah dibahas pada Bab I sampai dengan Bab V terkait dengan Penyertaan Modal Daerah kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro tentang Penyertaan Modal kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri sangat erat kaitannya dengan kondisi daerah yang dimiliki dan kondisi keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Kondisi daerah Kabupaten Bojonegoro yang sebagian besar warganya berprofesi sebagai petani tentu dengan kehadiran BUMD di sektor ini dapat memainkan peran penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Sementara itu, kondisi keuangan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro yang baik memungkinkan untuk melakukan investasi kepada BUMD sehingga dapat mengakselerasi pencapaian tujuan Kabupaten Bojonegoro. Terlebih lagi besarnya manfaat finansial dari penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro ke BUMD tentu menjadi signal yang positif untuk dapat terus meningkatkan investasinya.
2. Berdasarkan kajian dalam Naskah Akademik ini, maka argumentasi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam melakukan penyertaan modal kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri merupakan bentuk manifestasi yang ditemukan dalam

landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Secara filosofis hal ini telah bersinergi dengan tujuan yang hendak dicapai dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila. Secara sosiologis penyertaan modal ini didasarkan pada kondisi faktual terhadap upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya para petani dan upaya untuk meningkatkan PAD Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Selain itu, tujuan lainnya yang diharapkan yaitu dapat berkontribusi pada peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Bojonegoro. Terakhir, secara yuridis, penyertaan modal kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri merupakan manifestasi negara hukum sekaligus dasar hukum implementasi pelaksanaannya. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjadi suatu landasan yuridis penyertaan modal kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri.

3. Berdasarkan kajian dalam Naskah Akademik ini maka sasaran yang hendak diwujudkan berupa pengoptimalan pemanfaatan potensi daerah terutama di sektor pertanian, peningkatan pelayanan kepada masyarakat khususnya petani, berkontribusi langsung terhadap peningkatan pendapatan asli daerah dan sebagai salah satu pendorong pertumbuhan perekonomian daerah

6.2. Saran

Berdasarkan pada kesimpulan yang diperoleh maka penyertaan modal kepada Perumda Bojonegoro Pangan Mandiri dianggap cukup layak untuk dilakukan. Penyertaan modal

tersebut tersebut dapat bermanfaat secara ekonomi maupun secara sosial bagi Kabupaten Bojonegoro.