

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN LAMONGAN

TENTANG

PENYERTAAN MODAL DAERAH KABUPATEN LAMONGAN BERUPA BARANG MILIK
DAERAH KEPADA PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH BANK PERKREDITAN RAKYAT
BANK DAERAH LAMONGAN



Disusun sesuai kaidah penyusunan Naskah Akademik Kemendagri dan teknik penyusunan Peraturan Daerah.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT atas tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Kabupaten Lamongan Berupa Barang Milik Daerah Kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan. Naskah Akademik ini disusun sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan daerah yang bertujuan untuk memberikan landasan konseptual, yuridis, serta argumentasi akademik dalam perumusan kebijakan penyertaan modal Pemerintah Daerah.

Penyusunan Naskah Akademik ini merupakan implementasi dari ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang mengamanatkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya yang berasal dari prakarsa pemerintah daerah, harus didahului dengan penyusunan Naskah Akademik. Melalui dokumen ini diharapkan dapat memberikan dasar pemikiran yang komprehensif bagi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.

Naskah Akademik ini memuat beberapa bagian penting, antara lain pendahuluan, kajian teoritis dan praktik empiris, evaluasi serta analisis peraturan perundang-undangan terkait, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, sasaran pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan, ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah, hingga bagian penutup yang memuat kesimpulan dan rekomendasi.

Dalam penyusunannya, Naskah Akademik ini juga mempertimbangkan dinamika pembangunan daerah, kebutuhan penguatan kelembagaan Perseroda, serta potensi ekonomi daerah Kabupaten Lamongan. Penyertaan modal daerah diharapkan dapat memperkuat struktur permodalan Perseroda, meningkatkan kapasitas intermediasi perbankan daerah, serta memberikan kontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Kami menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi, masukan, dan dukungan dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini. Besar harapan kami agar dokumen ini dapat memberikan manfaat serta menjadi dasar yang kuat dalam proses pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.

Surabaya, Maret 2026

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Identifikasi Masalah	9
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik.....	10
1.4. Metode	12
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS	16
2.1 Kajian Teoritis.....	16
2.1.1. Konsep Negara Hukum	16
2.1.2. Otonomi Daerah.....	21
2.1.3. Tinjauan Tentang Desentralisasi.....	23
2.1.4. Tinjauan Good Governance	25
2.1.5. Tinjauan Pemerintah Daerah	28
2.1.6. Tinjauan Penyertaan Modal	30
2.1.7. Tinjauan Aset dan Barang Milik Daerah.....	34
2.1.8. Tinjauan tentang Badan Usaha Milik Daerah.....	38
2.1.9. Tinjauan tentang Bank Perekonomian Rakyat	42
2.2 Kajian Terhadap Asas.....	44
2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan	49
2.3.1 Kondisi Umum Kabupaten Lamongan	50
2.3.2 Analisis Investasi Dan Kelayakan Penyertaan Modal Daerah.....	56
2.3.3 Kajian Atas Perseroan Terbatas Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan (Perseroda)	69
2.3.4 Implikasi Implikasi Penyertaan Modal Pemerintah Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah	80
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	85
3,1 Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan	85
3.2 Analisa Peraturan Perundang-Undangan Terkait.....	86
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	115
4.1 Landasan Filosofis.....	115
4.2 Landasan Sosiologis	118
4.3 Landasan Yuridis	121
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	128
5.1 Sasaran.....	128
5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan	129

5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan.....	131
BAB VI PENUTUP	137
6.1 Kesimpulan.....	137
6.2 Saran.....	139
DAFTAR BACAAN	1

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ekonomi daerah merupakan bagian integral dari sistem pembangunan nasional yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**. Dalam perspektif teori pembangunan, sebagaimana dikemukakan oleh Lincoln Arsyad dalam *Ekonomi Pembangunan* (2015), pembangunan ekonomi daerah adalah proses multidimensional yang melibatkan peningkatan kapasitas institusional, pertumbuhan ekonomi, pemerataan pendapatan, serta transformasi struktur ekonomi lokal.¹

Sejalan dengan paradigma desentralisasi, Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar konstitusional bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Implementasinya dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah tidak hanya bermakna pembagian kewenangan administratif, tetapi juga pembagian tanggung jawab fiskal (fiscal decentralization).

Dalam teori keuangan publik modern, sebagaimana dijelaskan oleh Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave dalam *Public Finance in Theory and Practice* (1989), desentralisasi fiskal bertujuan meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya melalui kedekatan pemerintah daerah dengan preferensi masyarakat.² Oleh karena itu, kemampuan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi indikator utama kemandirian dan daya saing fiskal.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator fundamental dalam menilai tingkat kemandirian fiskal dan kapasitas suatu daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan. Secara konseptual, PAD mencerminkan kemampuan daerah untuk menggali dan mengelola potensi ekonomi

¹ Lincoln Arsyad, *Ekonomi Pembangunan*, Edisi Revisi (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2015), 1–20.

² Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed. (New York: McGraw-Hill, 1989), 440.

lokal sebagai sumber penerimaan yang sah, tanpa ketergantungan berlebihan pada transfer dari pemerintah pusat.

Dalam perspektif keuangan publik, PAD memiliki fungsi strategis sebagai instrumen fiskal daerah yang berperan dalam mendukung pemerataan pembangunan, distribusi pendapatan, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan PAD memungkinkan pemerintah daerah memperluas ruang fiskal (*fiscal space*) untuk membiayai program pembangunan, pelayanan publik, dan kegiatan produktif lainnya. Dampak lanjutannya adalah terciptanya siklus ekonomi yang sehat melalui peningkatan aktivitas produksi dan konsumsi, yang pada akhirnya berkontribusi terhadap pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan serta penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal, diperlukan penciptaan iklim usaha yang kondusif dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan diversifikasi dan optimalisasi sumber-sumber PAD melalui kebijakan yang inovatif dan berorientasi pada penguatan basis ekonomi daerah.

Salah satu langkah konkret yang dapat ditempuh adalah melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Melalui penyertaan modal, pemerintah daerah tidak hanya memperkuat struktur permodalan BUMD sebagai entitas bisnis daerah, tetapi juga membuka peluang peningkatan kontribusi dividen terhadap PAD secara berkelanjutan

Secara normatif, Pasal 331 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah melalui penyertaan secara langsung yang bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Konsep “kekayaan daerah yang dipisahkan” tersebut menegaskan bahwa modal BUMD berasal dari aset daerah yang telah dilepaskan dari rezim pengelolaan umum keuangan daerah dan dialihkan menjadi investasi permanen pemerintah daerah pada badan usaha.

Pengaturan lebih lanjut mengenai tata kelola BUMD diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini menegaskan klasifikasi BUMD ke dalam bentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perseroan Daerah, sekaligus mengatur prinsip tata kelola perusahaan yang baik, profesionalitas manajemen, serta pemisahan fungsi kepemilikan dan pengurusan

Dalam perspektif teori hukum perusahaan publik daerah, sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (2006), BUMD merupakan instrumen ekonomi konstitusional yang berfungsi mengoperasionalkan Pasal 33 UUD 1945 dalam lingkup lokal. BUMD tidak hanya berorientasi pada profit, tetapi juga mengemban fungsi pelayanan publik (public service obligation).³

Kontribusi BUMD terhadap PAD merupakan manifestasi dari fungsi komersialnya. PAD sendiri, menurut Mardiasmo dalam *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (2018), adalah sumber penerimaan daerah yang mencerminkan tingkat kemandirian fiskal dan kapasitas pembiayaan pembangunan tanpa ketergantungan berlebihan pada transfer pusat.⁴ Dalam konteks Kabupaten Lamongan, salah satu BUMD strategis tersebut adalah PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), yang bergerak di sektor jasa keuangan perbankan.

Secara konseptual, bank memiliki fungsi intermediasi, yaitu menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit. Teori intermediasi keuangan sebagaimana dijelaskan oleh Frederic S. Mishkin dalam *The Economics of Money, Banking and Financial Markets* (2016) menyatakan bahwa permodalan yang kuat merupakan determinan utama stabilitas dan ekspansi kredit perbankan.⁵

PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) memegang peranan strategis dalam mendukung pembiayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) serta memperluas akses layanan keuangan bagi masyarakat Kabupaten Lamongan. Dalam perspektif ekonomi regional, keberadaan BPR sebagai lembaga intermediasi keuangan daerah berkontribusi terhadap peningkatan aktivitas sektor riil yang pada akhirnya berdampak pada pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) melalui efek pengganda (multiplier effect) pembiayaan produktif.

Namun demikian, keberlanjutan fungsi intermediasi tersebut sangat bergantung pada kekuatan struktur permodalan perseroan. Untuk menjaga rasio kesehatan bank dan meningkatkan kapasitas ekspansi usaha, diperlukan basis ekuitas (equity base) yang memadai. Permodalan yang kuat akan memperbaiki rasio kecukupan modal

³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal 269.

⁴ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2018), hal 18

⁵ Frederic S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, 11th ed. (Boston: Pearson, 2016), hal 235.

(capital adequacy ratio/CAR), memperluas kemampuan penyaluran kredit, serta memperkuat tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan daerah.

Secara faktual, PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) pada saat ini menggunakan aset milik Pemerintah Kabupaten Lamongan berupa tanah seluas $\pm 2.005 \text{ m}^2$ dan bangunan seluas $\pm 1.980 \text{ m}^2$ yang berlokasi di Jalan Panglima Sudirman Nomor 56, Lamongan sebagai tempat berusahnya. Aset tersebut masih tercatat sebagai Barang Milik Daerah (BMD) dan belum berstatus sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dalam perspektif hukum keuangan negara, kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan bentuk investasi permanen pemerintah daerah pada badan usaha. Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara, perusahaan daerah, maupun badan usaha lainnya harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Norma ini menunjukkan bahwa pemisahan aset daerah untuk tujuan penyertaan modal bukan sekadar tindakan administratif, melainkan tindakan hukum publik yang mengubah status hukum aset menjadi investasi daerah yang dipisahkan.

Di sisi lain, pengelolaan Barang Milik Daerah tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Dalam kerangka tersebut, setiap bentuk pemanfaatan, pemindahtanganan, maupun penyertaan modal atas BMD wajib dilaksanakan berdasarkan prinsip tertib administrasi, kepastian hukum, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.

Dari sudut pandang akuntansi pemerintahan dan akuntansi korporasi, aset yang secara hukum masih tercatat sebagai milik pemerintah daerah dan belum dialihkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan tidak dapat diakui sebagai aset tetap dalam laporan posisi keuangan perseroan. Akibatnya, nilai ekonomis aset tersebut tidak tercermin dalam struktur aktiva dan tidak memperkuat komponen ekuitas maupun nilai buku perusahaan. Kondisi ini berimplikasi pada keterbatasan kapasitas perseroan dalam meningkatkan rasio permodalan dan indikator kesehatan keuangan sesuai ketentuan regulator sektor jasa keuangan.

Apabila aset milik Pemerintah Kabupaten Lamongan berupa tanah seluas $\pm 2.005 \text{ m}^2$ dan bangunan seluas $\pm 1.980 \text{ m}^2$ yang berlokasi di Jalan Panglima Sudirman Nomor 56, Lamongan, disertakan sebagai penyertaan modal daerah pada PT BPR Bank Daerah Lamongan, dimana nilai aset yang berdasarkan berdasarkan penilaian independen

(appraisal) tertanggal 11 April 2025 yang menetapkan nilai pasar wajar sebesar Rp17.160.324.800 (tujuh belas miliar seratus enam puluh juta tiga ratus dua puluh empat ribu delapan ratus rupiah), maka nilai tersebut secara hukum dan finansial memiliki potensi signifikan untuk dikapitalisasi sebagai tambahan modal disetor. Penyertaan dalam bentuk barang milik daerah ini mengakibatkan perubahan status hukum aset dari barang milik daerah yang dikelola langsung oleh pemerintah daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan dan ditempatkan sebagai bagian dari penyertaan modal pada perseroan. Dengan demikian, nilai aset tersebut akan tercatat sebagai komponen ekuitas dalam neraca PT BPR Bank Daerah Lamongan, yang pada gilirannya memperkuat struktur permodalan perseroan, meningkatkan rasio kecukupan modal, serta memperluas kapasitas dan ruang gerak ekspansi usaha secara berkelanjutan, khususnya dalam mendukung fungsi intermediasi perbankan daerah dan penguatan kinerja keuangan BUMD.

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan pada awalnya dibentuk sebagai Perusahaan Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan. Dengan visi menjadi bank terdepan dan terpercaya dalam menggerakkan ekonomi di Kabupaten Lamongan. BDL berkomitmen mendorong pertumbuhan ekonomi lokal melalui layanan perbankan profesional, fokus pada UMKM, dan pemberdayaan ekonomi Masyarakat dan memiliki misi:

- a. Memberantas praktik lintah darat
- b. Memberi Pinjaman dalam bidang perdagangan dan pengusaha ekonomi lemah
- c. Memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat luas
- d. Mendidik masyarakat untuk menabung
- e. Menambah Pendapatan Asli Daerah

Seiring dengan perkembangan rezim hukum pemerintahan daerah dan penataan kelembagaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), bentuk badan hukum tersebut kemudian disesuaikan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 6 Tahun 2019, yang menetapkan perubahan status menjadi Perusahaan Umum Daerah.

Transformasi kelembagaan tersebut merupakan konsekuensi yuridis dari berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, serta

pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang mewajibkan penyesuaian bentuk dan tata kelola BUMD sesuai dengan klasifikasi badan hukum Perusahaan Umum Daerah atau Perseroan Daerah.

Selanjutnya, dalam rangka optimalisasi tata kelola korporasi dan peningkatan fleksibilitas usaha, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 1 Tahun 2025, bentuk badan hukum Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan kembali disesuaikan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Perubahan ini dimaksudkan untuk memperkuat orientasi bisnis, profesionalitas pengelolaan, serta penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance).

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 6 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan, modal dasar Perusahaan Umum Daerah ditetapkan sebesar Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), yang seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pada saat pendirian Pemerintah Kabupaten Lamongan, modal awal yang disetor sebesar Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Dalam perkembangannya, Pemerintah Kabupaten Lamongan secara bertahap melakukan penambahan penyertaan modal yang bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan, sehingga jumlah modal disetor mencapai Rp26.500.000.000,00 (dua puluh enam miliar lima ratus juta rupiah).

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan Tahun Anggaran 2021, dialokasikan Penyertaan Modal Daerah kepada BUMD sebesar Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah). Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Bupati Lamongan Nomor 57 Tahun 2020 tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2021, yang secara eksplisit menyatakan bahwa alokasi dimaksud merupakan penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah.

Realisasi penambahan modal tersebut ditegaskan kembali melalui Keputusan Bupati Lamongan Nomor 188/110/KEP/413.013/2022 tentang Tambahan Modal Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan Tahun 2021, yang menetapkan penambahan modal disetor sebesar Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

Secara kumulatif jumlah modal disetor Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan sampai dengan tahun 2022 tercatat sebesar Rp29.000.000.000,00 (dua puluh sembilan miliar rupiah). Nilai tersebut masih berada di bawah modal dasar yang telah ditetapkan, sehingga secara hukum dan kebijakan fiskal daerah masih terbuka ruang untuk melakukan penambahan penyertaan modal guna memenuhi modal dasar sebagaimana ditentukan dalam peraturan daerah.

Dengan mempertimbangkan:

- Belum terpenuhinya modal dasar sebesar Rp100.000.000.000 sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah;
- Modal disetor yang hingga saat ini mencapai Rp29.000.000.000;
- Kewajiban hukum daerah untuk menetapkan penyertaan modal melalui Peraturan Daerah;
- Nilai ekonomis aset yang signifikan dan potensial memperkuat ekuitas Perseroan

maka penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Lamongan kepada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) merupakan kebutuhan hukum yang mendesak (legal necessity) sekaligus kebutuhan kebijakan (policy necessity).

Secara normatif, kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan penyertaan modal memiliki dasar hukum yang jelas dan sistematis dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 304 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah. Ketentuan tersebut merupakan bentuk atribusi kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan investasi sebagai bagian dari kebijakan pengelolaan keuangan daerah.

Lebih lanjut, Pasal 333 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menegaskan bahwa penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Norma ini bersifat imperatif dan mengandung konsekuensi bahwa setiap tindakan penyertaan modal wajib

memperoleh legitimasi dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai produk hukum yang mengikat umum dan memiliki kekuatan hukum formal.

Ketentuan tersebut konsisten dengan Pasal 41 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara, perusahaan daerah, maupun badan usaha lainnya harus ditetapkan dengan peraturan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pemisahan aset daerah untuk tujuan penyertaan modal bukan sekadar tindakan administratif, melainkan tindakan hukum publik yang mengubah status hukum kekayaan daerah menjadi kekayaan yang dipisahkan dan diklasifikasikan sebagai investasi permanen daerah.

Selain itu, Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan pedoman operasional bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara, badan usaha swasta, dan/atau koperasi, sepanjang dilaksanakan sesuai prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan orientasi pada peningkatan manfaat ekonomi bagi daerah.

Berdasarkan konstruksi norma tersebut, penyertaan modal daerah merupakan kewenangan yang sah secara atribusi, namun pelaksanaannya mensyaratkan pembentukan Peraturan Daerah sebagai instrumen legitimasi yuridis. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah bukan merupakan pilihan kebijakan yang bersifat opsional, melainkan kewajiban hukum untuk menjamin kepastian, akuntabilitas, dan tertib administrasi dalam pengelolaan kekayaan daerah.

Secara teoritis, penyertaan modal dapat dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik (public policy) di bidang investasi pemerintah daerah. Menurut Thomas R. Dye dalam *Understanding Public Policy* (2013), kebijakan publik merupakan pilihan tindakan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁶ Dalam konteks ini, penyertaan modal bukan sekadar pengalihan aset, melainkan instrumen kebijakan strategis untuk:

⁶ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 14th ed. (Boston: Pearson, 2013), hal1.

1. Menertibkan dan memberikan kepastian hukum atas status aset daerah;
2. Memperkuat struktur permodalan dan fundamental keuangan perseroan;
3. Meningkatkan kapasitas usaha dan kontribusi dividen terhadap Pendapatan Asli Daerah;
4. Mendorong stabilitas dan pertumbuhan ekonomi daerah secara berkelanjutan.

Sehubungan dengan rencana penyertaan modal tersebut, diperlukan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda). Naskah Akademik ini disusun sebagai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Peraturan Daerah, guna menjamin kepastian hukum, akuntabilitas pengelolaan kekayaan daerah, serta keberlanjutan pembangunan ekonomi Kabupaten Lamongan dalam kerangka tata kelola pemerintahan dan tata kelola perusahaan yang baik..

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, dapat dirumuskan beberapa permasalahan pokok yang menjadi fokus kajian dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Tanah dan Bangunan pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa saja, yang melatarbelakangi Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk melakukan penyertaan modal daerah dalam bentuk Barang Milik Daerah kepada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda)?
2. Mengapa tindakan penyertaan modal daerah kepada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) memerlukan pengaturan melalui Peraturan Daerah?
3. Apa saja pertimbangan yang menjadi dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), yang meliputi landasan filosofis , landasan sosiologis, landasan yuridis?

4. Apa yang menjadi tujuan, sasaran, ruang lingkup materi muatan, jangkauan, serta arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda)?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, menyatakan bahwa Naskah Akademik adalah dokumen hasil penelitian atau pengkajian hukum serta penelitian lainnya yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan suatu permasalahan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai solusi atas permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Naskah Akademik memiliki kedudukan sebagai landasan konseptual dan ilmiah dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dokumen ini tidak hanya berfungsi sebagai pelengkap administratif, melainkan sebagai instrumen analitis untuk memastikan bahwa materi muatan peraturan yang dirumuskan memiliki dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat serta selaras dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), penyusunan Naskah Akademik merupakan prasyarat substantif untuk menjamin bahwa kebijakan penyertaan modal dilandasi argumentasi hukum dan kebijakan yang rasional, proporsional, dan akuntabel.

Berdasarkan ruang lingkup permasalahan yang telah diidentifikasi, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. Merumuskan Faktor-Faktor yang melatarbelakangi Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk melakukan penyertaan modal daerah dalam bentuk Barang Milik Daerah kepada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda).

2. Menjelaskan alasan normatif dan administratif mengapa tindakan penyertaan modal daerah kepada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah sebagai bentuk legitimasi hukum.
3. Merumuskan merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda).
4. Merumuskan tujuan, sasaran, ruang lingkup materi muatan, jangkauan, serta arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah agar kebijakan penyertaan modal dilaksanakan secara terukur, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan pembangunan daerah.

Penyusunan Naskah Akademik ini diharapkan memberikan kegunaan atau manfaat sebagai berikut:

1. Memberikan kerangka analitis dan panduan tertulis yang sistematis bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melakukan pembahasan dan perumusan Rancangan Peraturan Daerah.
2. Mendukung terciptanya kepastian hukum dan tertib administrasi dalam pelaksanaan penyertaan modal daerah, termasuk pengaturan mengenai hak, kewajiban, serta tanggung jawab para pihak yang terkait.
3. Menyediakan hasil kajian yang dapat menjadi referensi bagi pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penguatan struktur permodalan dan pengelolaan kekayaan daerah.
4. Memberikan sudut pandang analitis yang komprehensif dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, sehingga materi muatan yang dirumuskan tidak hanya memenuhi aspek legalitas formal, tetapi juga mencerminkan kebutuhan riil masyarakat dan dinamika pembangunan ekonomi daerah.

Melalui penyusunan Naskah Akademik ini, diharapkan substansi Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) dapat dirumuskan secara komprehensif, sistematis, dan responsif terhadap kebutuhan hukum serta kepentingan pembangunan Kabupaten Lamongan dalam kerangka tata kelola pemerintahan dan tata kelola perusahaan yang baik.

1.4. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan penelitian hukum yang disusun secara sistematis dan ilmiah sebagai dasar konseptual dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penyusunan Naskah Akademik ini berlandaskan pada metode penelitian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Metode yang digunakan adalah **metode yuridis normatif**, yaitu penelitian hukum yang menitik beratkan pada analisis terhadap norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan serta dokumen hukum lainnya. Pendekatan ini dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelaah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier secara komprehensif.

Dalam melakukan penelitian hukum maka langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.⁷

Penelitian dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸ Hasil telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁹ Pendekatan perundang-undangan merupakan karakter utama dalam penelitian normatif, dengan fokus pada kajian perundang-undangan dan asas-asas hukum. Kajian yang demikian diawali dengan melakukan *overview* dan *review* terhadap

⁷Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016, h. 213.

⁸*Ibid*, h. 133.

⁹*Ibid*

peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkenaan dengan Badan Usaha Milik Daerah.

Menurut PeterMahmud Marzuki dalam penelitian hukum tidak dikenal adanya istilah data.¹⁰ Menurutnya dalam penelitian hukum itu hanya ada bahan hukum saja, tidak ada data. Berdasarkan pendekatan penelitian hukum normatif yang digunakan, maka bahan hukum yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini terdiri atas:

a. **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang bersifat otoritatif, yaitu peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya yang memiliki kekuatan mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini disusun dan ditelaah berdasarkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya. Ruang lingkup bahan hukum primer disesuaikan dengan substansi isu yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, khususnya yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, keuangan daerah, pengelolaan barang milik daerah, serta tata kelola Badan Usaha Milik Daerah.

b. **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan ini diperoleh dari literatur akademik, buku teks, jurnal ilmiah nasional maupun internasional, hasil penelitian, pendapat para ahli (doktrin), serta publikasi ilmiah lainnya yang relevan dengan topik penyertaan modal daerah dan pembentukan peraturan daerah. Bahan hukum sekunder berfungsi untuk memperkuat kerangka konseptual dan argumentasi normatif dalam penelitian ini.

c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, leksikon, indeks peraturan perundang-undangan, serta

¹⁰*ibid*, h.139

sumber referensi lainnya yang mendukung pemahaman terminologi dan konstruksi norma hukum.

Dengan pengelompokan tersebut, analisis dalam penelitian ini dilakukan secara sistematis guna memperoleh konstruksi hukum yang komprehensif, koheren, dan sesuai dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

1.5 Sistematika Penyusunan

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Tanah dan Bangunan pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) disusun secara sistematis sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini memuat latar belakang penyusunan Naskah Akademik, yang menjelaskan urgensi dan kebutuhan hukum pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah. Dalam bab ini diuraikan pula permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Lamongan terkait penyertaan modal daerah, tujuan dan kegunaan penyusunan Naskah Akademik, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penyusunan dokumen secara keseluruhan.

Bab II Kajian Teoritis dan Empiris

Bab ini berisi kajian akademik yang meliputi landasan teoritis dan kondisi empiris. Kajian teoritis mencakup teori desentralisasi fiskal, investasi pemerintah daerah, kekayaan daerah yang dipisahkan, serta tata kelola Badan Usaha Milik Daerah. Kajian empiris memaparkan kondisi aktual permodalan PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), status Barang Milik Daerah yang akan disertakan sebagai modal, serta implikasi ekonomis dan fiskal dari kebijakan penyertaan modal tersebut.

Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Bab ini memuat analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan dengan materi penyertaan modal daerah, baik pada tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, maupun peraturan daerah. Analisis dilakukan untuk memastikan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta memiliki sinkronisasi secara vertikal dan horizontal dalam sistem hukum nasional.

Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Bab ini menguraikan dasar pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dari tiga aspek utama, yaitu:

1. Landasan filosofis, yang berkaitan dengan nilai-nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum;
2. Landasan sosiologis, yang berkaitan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat serta dinamika pembangunan daerah;
3. Landasan yuridis, yang berkaitan dengan dasar kewenangan dan legitimasi hukum pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah.

Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Bab ini memaparkan sasaran yang hendak dicapai, arah kebijakan pengaturan, serta ruang lingkup materi muatan yang akan dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah. Ruang lingkup tersebut mencakup ketentuan umum, pengaturan mengenai objek penyertaan modal, mekanisme pelaksanaan, pencatatan sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan, pengawasan, serta ketentuan penutup.

Bab VI Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari keseluruhan kajian dalam Naskah Akademik serta rekomendasi normatif yang menjadi dasar penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Tanah dan Bangunan pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda).

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

2.1 Kajian Teoritis

Landasan teoritis dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan didasarkan pada konsep-konsep teori sebagaimana tersebut dibawah ini:

2.1.1. Konsep Negara Hukum

Dalam literatur Hukum Tata Negara Indonesia, istilah *negara hukum* pada dasarnya merupakan alih bahasa dari istilah Belanda *rechtsstaat*. Konsep tersebut berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental dan kemudian diadopsi ke dalam sistem hukum Indonesia sebagai bagian dari pengaruh sistem hukum *civil law*.

Secara terminologis, setiap negara menggunakan istilah yang berbeda untuk menggambarkan konsep yang sama mengenai supremasi hukum dalam penyelenggaraan negara. Di Jerman dan Belanda dikenal istilah *rechtsstaat*; di Prancis digunakan istilah *état de droit*; di Spanyol dikenal sebagai *estado de derecho*; sedangkan di Italia disebut *stato di diritto*. Dalam tradisi Anglo-Saxon, terutama di Inggris dan Amerika Serikat, konsep tersebut dikenal dengan istilah *rule of law* atau *the state according to law*, yang menekankan bahwa segala tindakan pemerintahan harus tunduk dan didasarkan pada hukum.

Dalam konteks sistem hukum Indonesia yang berakar pada tradisi *civil law*, istilah *negara hukum* digunakan sebagai padanan dari *rechtsstaat*,¹¹ yang mengandung makna bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara harus didasarkan pada hukum, bukan pada kekuasaan semata (*machtsstaat*). Dengan demikian, prinsip negara hukum menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam pembentukan norma, pelaksanaan kewenangan, serta perlindungan hak-hak warga negara.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Negara Kesatuan Republik Indonesia secara konstitusional ditegaskan sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsepsi negara hukum tersebut menempatkan hukum sebagai dasar dan batas dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Dalam kajian doktrin hukum tata negara, syarat-syarat *rechtsstaat* sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dkk., dan dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam tulisannya mengenai *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Asas legalitas, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undang (*wetterlike grodslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk undang-undang merupakan bagian penting negara hukum
- b. Pembagian kekuasaan: syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
- c. Hak-hak dasar (*grondrechsten*) hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang; dan
- d. Pengawasan Pengadilan: bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindak pemerintahan (*rechtmatigheids toetsing*).¹²

Unsur-unsur tersebut menunjukkan bahwa negara hukum tidak hanya bermakna supremasi norma tertulis, melainkan juga mencakup jaminan perlindungan hak, pembatasan kekuasaan, dan tersedianya mekanisme kontrol terhadap tindakan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, prinsip-prinsip tersebut menjadi landasan

¹² Philipus M Hadjon, 1994, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka dies natalis XL/Lustrum VII Universitas Airlangga.

dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah dan pengelolaan keuangan negara.

Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan semata (*machtsstaat*). Konsepsi tersebut memiliki arti fundamental karena menempatkan hukum sebagai dasar legitimasi dan pembatas penyelenggaraan kekuasaan negara.

Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, penegasan mengenai karakter Indonesia sebagai negara hukum tidak lagi hanya tercantum dalam Penjelasan, melainkan ditegaskan secara eksplisit dalam norma konstitusi, yaitu Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Penegasan dalam batang tubuh konstitusi ini bersifat konstitutif dan mengikat, sehingga memperkuat posisi prinsip negara hukum sebagai fondasi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Untuk memahami secara komprehensif konsep negara hukum yang dianut Indonesia, perlu dilakukan pembacaan secara utuh terhadap Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 sebagai satu kesatuan sistem norma yang menjadi sumber politik hukum nasional. Hal ini sejalan dengan pandangan Mahfud MD yang menegaskan bahwa Pembukaan dan Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber utama politik hukum Indonesia.

Menurut Paul Scholten, suatu negara hanya dapat dikualifikasikan sebagai negara hukum apabila terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara tidak boleh dijalankan secara sewenang-wenang, melainkan harus dibatasi dan dikendalikan oleh hukum. Dengan demikian, esensi negara hukum terletak pada prinsip bahwa tindakan pemerintah tunduk pada hukum (*government under law*). Elemen utama negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan hukum, yang diwujudkan melalui asas legalitas.¹³

¹³ Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996

Asas legalitas menghendaki bahwa setiap tindakan atau keputusan penguasa harus memiliki dasar kewenangan yang sah menurut hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Negara memperoleh legitimasi untuk memerintah karena bertindak berdasarkan hukum, bukan atas dasar kekuasaan semata. Dalam kerangka ini, negara diposisikan sebagai entitas yang netral, tidak berpihak kepada golongan tertentu, dan bertindak demi kepentingan umum.

Konsepsi negara hukum yang dianut Indonesia tidak sepenuhnya identik dengan model *rechtsstaat* Eropa Kontinental maupun *rule of law* Anglo-Saxon, melainkan merupakan sintesis keduanya dalam bingkai nilai-nilai Pancasila. Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, sistem hukum Indonesia merupakan perpaduan antara konsep *rechtsstaat* yang menekankan kepastian hukum melalui sistem perundang-undangan, dan konsep *rule of law* yang menitikberatkan pada perlindungan hak asasi manusia serta pembatasan kekuasaan secara efektif.¹⁴

Akulturasi tersebut dilakukan untuk mengatasi keterbatasan model *rechtsstaat* klasik yang terlalu formalistik dan normatif. Dengan menyerap keunggulan sistem Anglo-Saxon, negara hukum Indonesia berupaya mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam praktik penyelenggaraan negara.

Dalam rangka mewujudkan sistem hukum Pancasila tersebut, prinsip-prinsip negara hukum harus diimplementasikan sebagai pilar konstitusional.¹⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat tiga belas prinsip negara hukum Indonesia yang mencerminkan perpaduan antara *rechtsstaat* dan *rule of law*, antara lain:

1. *Supremasi hukum;*
2. *Persamaan di hadapan hukum;*
3. *Asas legalitas dan jaminan proses hukum yang adil;*
4. *Pembatasan kekuasaan berdasarkan konstitusi;*

¹⁴ Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006)

¹⁵ Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuana Ilmu Populer. Jakarta

5. *Sistem checks and balances melalui organ negara yang independen;*
6. *Peradilan yang bebas dan tidak memihak;*
7. *Peradilan Tata Usaha Negara;*
8. *Pengujian konstitusionalitas undang-undang;*
9. *Jaminan perlindungan hak asasi manusia;*
10. *Prinsip demokrasi;*
11. *Orientasi pada kesejahteraan (welfare state);*
12. *Transparansi, akuntabilitas, serta kebebasan pers;*
13. *Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai landasan etik dan moral.*

Negara hukum Pancasila juga dikenal sebagai negara hukum kesejahteraan (*welfare rechtsstaat*), karena tujuan penyelenggaraan negara diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan sila kelima Pancasila. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya berfungsi sebagai konstitusi politik, tetapi juga sebagai konstitusi ekonomi. Pengaturan mengenai perekonomian ditempatkan dalam satu kerangka dengan kesejahteraan sosial, yang menunjukkan bahwa aktivitas ekonomi harus diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁶

Ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, serta bumi, air, dan kekayaan alam dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut menjadi dasar konstitusional keterlibatan negara, termasuk pemerintah daerah, dalam aktivitas ekonomi.

Berdasarkan konstruksi pemikiran para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa salah satu unsur esensial negara hukum Indonesia adalah bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas. Prinsip ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang (*arbitrary power*) dan penyalahgunaan kewenangan (*misuse of power*).

¹⁶ Ali Chidir, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni :2005).

Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT. BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), pembentukan peraturan daerah merupakan manifestasi konkret dari prinsip negara hukum. Penyertaan modal daerah sebagai bentuk investasi pemerintah daerah tidak dapat dilakukan tanpa dasar hukum yang sah. Oleh karena itu, pembentukan Peraturan Daerah menjadi instrumen konstitusional untuk:

1. Memberikan legitimasi hukum terhadap pemisahan kekayaan daerah;
2. Menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan investasi daerah;
3. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang akuntabel dan transparan;
4. Mendukung tercapainya tujuan kesejahteraan daerah dalam kerangka negara hukum Pancasila.

Dengan demikian, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah merupakan bagian dari subsistem sistem hukum nasional yang berfungsi memperkuat implementasi prinsip negara hukum dalam bidang pengelolaan keuangan dan investasi daerah.

2.1.2. Otonomi Daerah

Berbicara tentang otonomi berarti berbicara tentang suatu spektrum yang luas, dimana hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan dan intervensi pihak lain, yang dapat mengakibatkan ketergantungan. Otonomi Daerah adalah hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah sendiri yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, provinsi, kabupaten, dan kota merupakan entitas otonom yang memiliki hak, kewenangan, serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di wilayahnya masing-masing.

Selanjutnya, Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Dalam kerangka hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali untuk urusan yang secara khusus ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah Pusat. Pengertian otonomi diperkuat oleh ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat.¹⁷ Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.¹⁸

Dalam kerangka desentralisasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan tersebut mencakup kebebasan dan kemandirian dalam mengelola potensi ekonomi daerah, termasuk menggali, menetapkan, dan memanfaatkan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sumber PAD dimaksud meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan yang sah sesuai dengan

¹⁷ I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, h. 60

¹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 24.

ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, pemerintah daerah tidak hanya berwenang menetapkan kebijakan pemungutan dan pengelolaan pendapatan, tetapi juga berkewajiban memastikan bahwa seluruh potensi ekonomi daerah dimanfaatkan secara optimal untuk mendukung pembiayaan pembangunan dan pelayanan publik.

Kewenangan tersebut harus dipahami sebagai bagian dari rezim keuangan negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dengan demikian, keuangan daerah sebagai subsistem keuangan negara tunduk pada prinsip pengelolaan yang tertib, efisien, transparan, dan akuntabel.

Dalam ruang lingkup tersebut, pengelolaan sumber pendapatan daerah, termasuk hasil dari kekayaan daerah yang dipisahkan seperti dividen Badan Usaha Milik Daerah, merupakan bentuk tanggung jawab konstitusional pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak hanya memiliki kewenangan, tetapi juga kewajiban hukum untuk menggali dan mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan tersebut, baik yang berasal dari sektor perpajakan daerah, retribusi, pemanfaatan aset, royalti, maupun hasil investasi daerah.

Dengan demikian, kebijakan penyertaan modal daerah pada Badan Usaha Milik Daerah merupakan salah satu instrumen strategis dalam rangka memperkuat struktur keuangan daerah, meningkatkan kontribusi dividen terhadap PAD, serta mendukung tercapainya tujuan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka negara hukum dan sistem keuangan negara yang terpadu

2.1.3. Tinjauan Tentang Desentralisasi

Desentralisasi merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan negara kesatuan yang demokratis. Dalam teori ketatanegaraan modern, desentralisasi sering dipertentangkan dengan sentralisasi, seolah-olah keduanya berada pada posisi yang saling berlawanan. Namun secara konseptual, keduanya bukanlah dikotomi yang bersifat antagonistik, melainkan mekanisme yang saling melengkapi dalam menciptakan keseimbangan kekuasaan. Sentralisasi diperlukan untuk menjaga

kesatuan kebijakan nasional dan efektivitas kontrol negara, sedangkan desentralisasi memberikan ruang partisipasi, fleksibilitas, serta responsivitas pemerintahan di tingkat lokal.

Sebagai negara kesatuan, Republik Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Penerapan asas tersebut merupakan konsekuensi logis dari sistem negara kesatuan yang tidak memusatkan seluruh kewenangan pada pemerintah pusat, tetapi mendistribusikan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 menegaskan bahwa otonomi daerah dilaksanakan dengan pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional, termasuk dalam hal pengelolaan sumber daya dan keseimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam perspektif teoritis, Logemann memaknai desentralisasi sebagai pemberian kewenangan untuk bertindak secara mandiri (*vrije beweging*) kepada satuan pemerintahan di wilayah tertentu guna mengelola kepentingannya sendiri. Konsep ini sejalan dengan gagasan Van Vollenhoven mengenai *eigenmeesterschap*, yakni kewenangan untuk mengurus rumah tangga sendiri.¹⁹ Irawan Soejito mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah kepada entitas lain untuk dilaksanakan dalam batas-batas tertentu.²⁰ Secara normatif, pengertian desentralisasi telah dirumuskan secara eksplisit dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Desentralisasi dan otonomi daerah pada dasarnya merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan. Gerald S. Maryanov menyebutkan bahwa keduanya ibarat dua sisi dari satu mata uang. Otonomi daerah merupakan wujud konkret dari penerapan asas

¹⁹ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1996, h. 47

²⁰ Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, h. 29.

desentralisasi, yang diwujudkan melalui pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.²¹ Melalui pembagian tersebut, daerah memperoleh legitimasi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu sesuai karakteristik, kebutuhan, dan potensi wilayahnya, tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dann Sugandha mengemukakan sejumlah alasan rasional mengenai pentingnya desentralisasi. Pertama, banyak urusan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien apabila ditangani langsung oleh pemerintah daerah. Kedua, desentralisasi mendorong pendidikan politik dan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan. Ketiga, kedekatan pemerintah daerah dengan masyarakat memungkinkan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan lokal. Keempat, hubungan antara pemerintah dan masyarakat menjadi lebih langsung dan akuntabel. Kelima, pembangunan daerah dapat lebih partisipatif karena melibatkan masyarakat setempat secara aktif. Keenam, kompetisi antar daerah dalam meningkatkan kualitas tata kelola dan pembangunan akan berdampak positif terhadap percepatan pembangunan nasional.²²

Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi melalui pembentukan dan penguatan daerah otonom merupakan bentuk pengakuan dan kepercayaan pemerintah pusat terhadap kapasitas daerah dalam mengelola urusan pemerintahan dan pembangunan. Pembagian kewenangan tersebut bukan sekadar mekanisme administratif, melainkan kebijakan politik hukum yang bertujuan memperkuat efektivitas pemerintahan, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mewujudkan pemerataan pembangunan dalam kerangka negara kesatuan dan negara hukum.

2.1.4. Tinjauan Good Governance

Istilah *Good Governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik memperoleh relevansi dan perhatian luas dalam wacana ketatanegaraan Indonesia pasca berakhirnya rezim Orde Baru dan bergulirnya reformasi. Kemunculan konsep ini dilatarbelakangi oleh kritik terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dinilai kurang efektif,

²¹ Pheni Chalid, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005, h. 21.

²² Dann Sugandha, *Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981, h. 3.

tidak transparan, serta sarat dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam konteks tersebut, *Good Governance* dipahami sebagai paradigma baru manajemen pemerintahan yang menuntut penyelenggaraan kekuasaan secara profesional, bersih, dan akuntabel.

Secara konseptual, *Good Governance* merupakan pendekatan tata kelola yang menekankan penyelenggaraan kewenangan negara secara efektif dalam penyediaan barang dan jasa publik. Lembaga Administrasi Negara (LAN) mendefinisikan *Good Governance* sebagai proses pelaksanaan kekuasaan negara dalam menyediakan pelayanan publik kepada masyarakat. Dari sudut pandang fungsional, kualitas *governance* diukur berdasarkan efektivitas dan efisiensi pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

LAN menginterpretasikan istilah “good” dalam *Good Governance* dalam dua dimensi utama. Pertama, dimensi normatif, yaitu nilai-nilai yang menghormati aspirasi rakyat, menjunjung kemandirian, mendukung pembangunan berkelanjutan, serta mewujudkan keadilan sosial. Kedua, dimensi fungsional, yaitu kemampuan pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan tersebut.²³ Dengan demikian, *Good Governance* tidak hanya berkaitan dengan prosedur administratif, tetapi juga menyangkut nilai dan etika penyelenggaraan kekuasaan.

Dalam perspektif internasional, United Nations Development Programme (UNDP) melalui dokumen kebijakannya *Governance for Sustainable Human Development* mendefinisikan *governance* sebagai pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik, dan administratif dalam mengelola urusan negara pada semua tingkatan. *Governance* dipandang sebagai instrumen untuk mencapai kesejahteraan, integritas, dan kohesi sosial dalam masyarakat.

UNDP merumuskan sembilan prinsip utama yang menjadi karakteristik *Good Governance*, yaitu:

²³ Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, 2001, h. 2.

1. Partisipasi (participation);
2. Kepastian hukum (rule of law);
3. Transparansi (transparency);
4. Responsivitas (responsiveness);
5. Orientasi pada konsensus (consensus orientation);
6. Keadilan (equity);
7. Efektivitas dan efisiensi (effectiveness and efficiency);
8. Akuntabilitas (accountability);
9. Visi strategis (strategic vision).

Prinsip-prinsip tersebut menegaskan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya hubungan yang sinergis antara negara, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Pemerintahan yang baik harus mampu memastikan bahwa sumber daya publik digunakan secara optimal untuk mencapai tujuan pembangunan serta memenuhi harapan para pemangku kepentingan.

Dalam kerangka negara demokratis, pemerintah memperoleh mandat melalui mekanisme pemilihan umum untuk menyelenggarakan pemerintahan atas nama rakyat. Oleh karena itu, penerapan *Good Governance* menjadi instrumen untuk menjamin bahwa mandat tersebut dilaksanakan secara profesional dan bertanggung jawab. Pemerintahan yang baik menghendaki aparatur yang memiliki kompetensi, integritas, serta etika yang kuat, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara responsif, bertanggung jawab, dan akuntabel.

Dengan demikian, *Good Governance* bukan sekadar slogan administratif, melainkan prinsip normatif dan operasional yang menuntut transparansi, pengendalian kekuasaan, serta pertanggungjawaban publik dalam setiap kebijakan dan tindakan pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan keuangan daerah dan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah.

2.1.5. Tinjauan Pemerintah Daerah

Dalam perspektif hukum, keberadaan suatu negara mensyaratkan terpenuhinya unsur-unsur pokok, yaitu adanya rakyat, wilayah tertentu, dan pemerintahan yang berdaulat. Di samping ketiga unsur tersebut, pengakuan dari negara lain juga dipandang sebagai unsur pelengkap yang memperkuat eksistensi negara dalam pergaulan internasional. Unsur pemerintahan memiliki kedudukan sentral karena melalui pemerintahanlah fungsi-fungsi negara dijalankan dan kewenangan publik dilaksanakan.

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga oleh Pemerintah Daerah dalam kerangka desentralisasi. Pemerintah Daerah menjalankan kewenangan otonom yang diberikan oleh konstitusi dan undang-undang, dengan tetap menjaga keselarasan hubungan antara pusat dan daerah serta antar-daerah. Pengaturan ini dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, responsif, dan tetap berada dalam bingkai negara kesatuan.

Secara etimologis, istilah “pemerintah” berasal dari kata “perintah”, yang dalam pengertian bahasa diartikan sebagai instruksi atau arahan yang harus dilaksanakan. Pemerintah merujuk pada subjek atau organ yang memberikan perintah tersebut, sedangkan “pemerintahan” menunjuk pada proses atau aktivitas menjalankan kewenangan memerintah. Dengan demikian, pemerintah dapat dipahami sebagai organ atau perangkat negara, sedangkan pemerintahan adalah fungsi atau aktivitas penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Dalam literatur hukum, J.H.A. Logemann membedakan fungsi dalam arti jabatan dan pelaksana jabatan.²⁴ Dalam terminologi Anglo-Saxon, istilah *government* mencakup baik pengertian pemerintah sebagai organ maupun pemerintahan sebagai proses. Sementara itu, dalam bahasa Belanda dikenal beberapa istilah, seperti *regering*, *bestuur*, dan *overheid*, yang masing-masing memiliki nuansa makna berbeda sesuai konteksnya.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006),

Menurut Black's Law Dictionary, istilah *government* berasal dari kata Latin *gubernaculum*, yang berarti mengemudikan atau mengarahkan.²⁵ Secara metaforis, pemerintah diibaratkan sebagai nahkoda kapal yang mengarahkan jalannya negara. Dalam pengertian ini, pemerintah merupakan instrumen atau agen negara yang menjalankan fungsi kenegaraan, dan harus dibedakan dari keseluruhan sistem atau mekanisme ketatanegaraan.

Van Vollenhoven, sebagaimana dikutip oleh Ateng Syafrudin, membedakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, berdasarkan teori *Catur Praja*, kekuasaan negara terdiri atas empat fungsi utama,²⁶ yaitu:

1. *Bestuur*, yakni fungsi pemerintahan dalam arti pelaksanaan kebijakan dan penyelenggaraan administrasi negara;
2. *Politie*, yakni fungsi menjaga keamanan dan ketertiban umum;
3. *Rechtspraak*, yakni fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan;
4. *Regeling*, yakni fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun pemerintahan dalam arti sempit hanya merujuk pada fungsi *bestuur*, yaitu pelaksanaan kebijakan dan administrasi pemerintahan sehari-hari, yang tidak mencakup fungsi legislasi, peradilan, maupun kepolisian.

Dalam konteks pemerintahan daerah, pengertian pemerintahan dalam arti sempit menjadi relevan, karena Pemerintah Daerah menjalankan fungsi *bestuur* dalam kerangka otonomi yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan tersebut meliputi pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, termasuk pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan aset, serta pelaksanaan kebijakan ekonomi daerah.

²⁵ Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing, Co, 1979, h. 625.

²⁶ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 90.

Dengan demikian, Pemerintah Daerah merupakan organ negara di tingkat lokal yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam arti pelaksanaan kewenangan administratif dan kebijakan publik, berdasarkan prinsip otonomi, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sistem negara hukum Pancasila.

2.1.6. Tinjauan Penyertaan Modal

Pemerintah Daerah sebagai pemilik Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kewenangan untuk memberikan dukungan finansial dalam rangka memperkuat struktur permodalan perusahaan daerah. Salah satu bentuk dukungan tersebut adalah penyertaan modal. Dana penyertaan modal bersumber dari keuangan daerah yang pada hakikatnya merupakan bagian dari keuangan negara, sehingga setiap pengeluaran yang dikategorikan sebagai penyertaan modal wajib ditetapkan melalui Peraturan Daerah tersendiri,

Penyertaan modal bukan sekadar bantuan keuangan, melainkan bentuk investasi daerah yang harus didasarkan pada kajian kebutuhan perusahaan, analisis kelayakan usaha, serta perhitungan nominal yang rasional dan proporsional. Dengan demikian, penyertaan modal harus mencerminkan prinsip kehati-hatian fiskal dan tata kelola keuangan daerah yang akuntabel.

Secara konseptual, penyertaan modal daerah merupakan investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam bentuk kepemilikan saham pada suatu badan usaha. Mardiasmo mendefinisikan penyertaan modal daerah sebagai investasi langsung pemerintah daerah dalam bentuk penanaman modal pada perusahaan.²⁷ Sementara itu, Tatas Ridho Nugroho memandang penyertaan modal daerah sebagai bentuk partisipasi pemerintah daerah dalam pengembangan usaha melalui kepemilikan saham.²⁸ Berdasarkan pandangan tersebut, Penyertaan Modal Daerah (PMD) merupakan instrumen strategis dalam pengembangan ekonomi lokal dan penguatan kapasitas fiskal daerah.

Secara yuridis, penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah pengalihan kepemilikan kekayaan daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal atau saham

²⁷ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2018), 180.

²⁸ Nugroho, T. R. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jurnal Keuangan Publik. 2018

pada BUMD. Penyertaan tersebut dapat berbentuk uang maupun Barang Milik Daerah (BMD), seperti tanah dan bangunan.

Perubahan status tersebut mengakibatkan kekayaan daerah yang sebelumnya tercatat sebagai aset dalam neraca pemerintah daerah menjadi bagian dari ekuitas perusahaan. Dengan demikian, penyertaan modal memiliki implikasi hukum dan akuntansi yang signifikan.

Maksud penyertaan modal adalah meningkatkan produktivitas pemanfaatan aset daerah melalui pembentukan dan penguatan usaha yang saling menguntungkan. Adapun tujuan penyertaan modal meliputi:

1. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui dividen;
2. Mendorong pertumbuhan ekonomi daerah;
3. Meningkatkan pendapatan masyarakat;
4. Memperluas penyerapan tenaga kerja;
5. Mengoptimalkan pemanfaatan kekayaan daerah.

Penyertaan modal merupakan bagian dari investasi daerah dalam bentuk pemberian modal awal maupun penambahan modal untuk meningkatkan kapasitas operasional BUMD. Modal dalam perspektif ekonomi dipahami sebagai akumulasi sumber daya yang memungkinkan perputaran barang dan jasa secara berkelanjutan guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pengaturan pelaksanaan penyertaan modal Pemerintah Daerah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang saling terkait, diantaranya:

1. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (UU 17/2003), menjelaskan bahwa penyertaan modal pada Perusahaan Negara/Daerah berasal dari surplus anggaran dan harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.
2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, menjelaskan bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Penyertaan modal

Pemerintah Daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

3. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah dapat menyertakan modal pada BUMD atau swasta, yang dapat ditambah, dikurangi, dijual, atau dialihkan sesuai peraturan perundang-undangan. Pasal 305 Ayat (1) menyatakan bahwa surplus APBD dapat digunakan untuk pembiayaan daerah melalui perda, termasuk pembayaran utang, penyertaan modal, pembentukan dana cadangan, dan pengeluaran lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.
4. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pasal 1 angka 21 menjelaskan bahwa penyertaan modal atas barang milik negara/daerah dilakukan dalam rangka pendirian, perbaikan struktur permodalan atau peningkatan kapasitas usaha BUMN/BUMD.
5. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, mengatur bahwa penyertaan modal daerah dilakukan untuk pendirian BUMD, penambahan modal BUMD dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain. Penyertaan dalam rangka penambahan modal dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan dan penugasan pemerintah daerah, dimana perlu dilakukan analisis investasi oleh pemerintah daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD.
6. Peraturan Pemerintah 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah. Investasi pemerintah memiliki peran strategis dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan memperkuat daya saing nasional. Salah satu bentuk investasi yang dilakukan oleh pemerintah adalah melalui penyertaan modal negara (PMN) kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah menjadi dasar hukum dalam pengelolaan investasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Dalam Pasal 56 peraturan ini, ditegaskan bahwa investasi pemerintah dapat dilakukan dalam bentuk penyertaan modal kepada BUMN dan BUMD.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/BMD Menurut Pasal 1, penyertaan modal pemerintah daerah merujuk pada proses pengalihan kepemilikan Barang Milik Daerah (BMD) dari aset yang tidak dipisahkan menjadi aset yang dipisahkan. Penyertaan modal daerah dalam bentuk BMD, seperti tanah atau bangunan, diserahkan kepada gubernur, bupati, atau wali kota. Tujuan dari penyertaan modal ini adalah untuk mendukung pendirian badan usaha, memperbaiki struktur permodalan, serta meningkatkan kapasitas usaha. Penyertaan modal dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan bahwa BMD sejak awal memang telah dialokasikan untuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau bahwa pengelolaan BMD akan lebih efektif dan optimal jika dilakukan oleh BUMD. Pengelolaan BMD dalam rangka penyertaan modal harus mengacu pada ketentuan yang berlaku dalam regulasi pemerintahan daerah.
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah termasuk ke dalam investasi langsung. Terdapat dua bentuk penyertaan modal yaitu bentuk uang dengan mendapat hak kepemilikan dan bentuk barang milik daerah. Penyertaan ini dilaksanakan berdasarkan analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.
9. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.62/POJK.03/2020 Tentang Bank Perekonomian Rakyat Pasal 4 ayat (1) menjelaskan bahwa bentuk badan hukum BPR dapat berupa perusahaan umum daerah, perusahaan perseroan daerah, koperasi atau perseroan terbatas.
10. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.12/POJK.03/2016 Tentang Kegiatan Dan Jaringan Kantor BPR Berdasarkan Modal Inti, menjelaskan bahwa BPR hanya dapat melakukan kegiatan sesuai dengan modal inti. Berdasarkan modal inti, BPR dikelompokkan menjadi 3 BPRKU (Badan Perkreditan Rakyat Kelompok Usaha), yaitu BPRKU 1 yang modal intinya kurang dari 15 miliar, BPRKU 2 yang modal intinya paling sedikit 15 miliar sampai dengan kurang dari 50 miliar, dan BPRKU 3 yang modal intinya paling sedikit 50 miliar. Kantor cabang pada

BPRKU 1 paling banyak 20 sampai 30 kantor, BPRKU 2 paling banyak 40 kantor, dan BPRKU 3 paling banyak 70 kantor.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.94 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Bank Perekonomian Rakyat, menjelaskan kegiatan usaha BPR Daerah meliputi:
 - a. menghimpun dana dari pemerintah dan masyarakat dalam bentuk simpanan, berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan;
 - b. memberikan kredit termasuk kredit usaha rakyat dan/atau kredit usaha rakyat daerah, serta melaksanakan pembinaan terhadap pengusaha usaha mikro kecil dan menengah;
 - c. melakukan kerjasama dengan lembaga keuangan dan lembaga lainnya;
 - d. menempatkan dananya pada lembaga keuangan dan lembaga lainnya;
 - e. membantu pemerintah daerah dalam optimalisasi penyaluran dana untuk program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. membantu pemerintah desa melaksanakan fungsi pemegang kas desa dan sebagai penyaluran alokasi dana desa dan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - g. menjalankan usaha perbankan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.1.7. Tinjauan Aset dan Barang Milik Daerah

Aset atau Barang Milik Daerah (BMD) merupakan unsur strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. BMD berfungsi sebagai sarana pendukung operasional pemerintahan daerah sekaligus sebagai sumber daya ekonomi yang berpotensi memberikan kontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Secara konseptual, aset menurut Siregar adalah segala sesuatu yang memiliki nilai ekonomi, nilai komersial, atau nilai tukar yang dimiliki oleh individu,

badan usaha, maupun instansi pemerintah.²⁹ Sementara itu, Mamduh M. Hanafi mendefinisikan aset sebagai sumber daya yang dikuasai sebagai akibat peristiwa masa lalu dan darinya diharapkan diperoleh manfaat ekonomi di masa depan.³⁰ Berdasarkan kedua pandangan tersebut, aset dapat dipahami sebagai bentuk kekayaan yang memiliki nilai ekonomis dan potensi manfaat di masa yang akan datang, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020, Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lain yang sah.

Perolehan lain yang sah tersebut meliputi:

- Hibah;
- Sumbangan atau donasi;
- Wakaf;
- Swadaya masyarakat;
- Kewajiban pihak ketiga;
- Sumber lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, aset daerah mencakup seluruh kekayaan yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah yang diperoleh secara sah dan tercatat dalam administrasi keuangan daerah.

Secara umum, aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua kelompok besar:

1. Aset Keuangan, meliputi:

- Kas dan setara kas;
- Piutang;
- Surat berharga;

²⁹ Siregar, Doli. D. *Management Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2004

³⁰ Mamduh Hanafi dan Abdul Halim. *Analisis Laporan Keuangan. Edisi Revisi*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN. 2003

- Investasi jangka pendek maupun jangka panjang.

2. **Aset Nonkeuangan**, meliputi:

- Aset tetap (tanah, bangunan, peralatan, infrastruktur);
- Persediaan;
- Aset lainnya.

Klasifikasi ini penting dalam rangka pengelolaan, pencatatan akuntansi, serta pengambilan keputusan kebijakan fiskal daerah.

Pengelolaan aset daerah harus dilaksanakan secara efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Menurut Mardiasmo, terdapat tiga prinsip dasar dalam pengelolaan kekayaan aset daerah, yaitu:

1. **Perencanaan yang tepat**

Pemerintah daerah wajib menyusun perencanaan kebutuhan aset secara sistematis untuk menunjang pelaksanaan kewenangan dan tugas pemerintahan

2. **Pemanfaatan secara efisien dan efektif**

Aset daerah harus dikelola secara optimal agar memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat dan daerah. Pengawasan oleh DPRD dan masyarakat menjadi bagian penting dalam menjamin akuntabilitas publik.

3. **Pengawasan (monitoring)**

Pengawasan dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Auditor internal berperan menilai kesesuaian praktik pengelolaan dengan standar yang berlaku, termasuk aspek pengakuan (recognition), pengukuran (measurement), dan penilaian (valuation) aset.

Untuk mendukung tata kelola yang baik, pemerintah daerah perlu mengembangkan sistem informasi manajemen aset yang komprehensif dan andal sebagai dasar penyusunan laporan pertanggungjawaban serta perencanaan kebutuhan belanja modal dalam APBD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola asetnya secara efektif dan efisien berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik.

Optimalisasi pengelolaan aset daerah dapat dilakukan melalui beberapa skema, antara lain:

1. **Sewa**

Pemanfaatan barang milik daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu

dengan imbalan uang tunai.

2. **Pinjam Pakai**

Penyerahan penggunaan barang daerah kepada instansi pemerintah atau pihak lain untuk jangka waktu tertentu tanpa imbalan, dengan kewajiban mengembalikan setelah jangka waktu berakhir.

3. **Kerja Sama Pemanfaatan Aset**

Pendayagunaan barang milik daerah oleh pihak lain untuk meningkatkan pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya. Dalam praktiknya dapat berbentuk:

- Bangun Guna Serah (BGS);
- Bangun Serah Guna (BSG);
- Kerja Sama Operasi (KSO);
- Bentuk kerja sama lainnya sesuai ketentuan.

Selain skema tersebut, optimalisasi aset juga dapat dilakukan melalui **penyertaan modal dalam bentuk barang**, sebagaimana diatur dalam Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pasal 333 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan/atau barang milik daerah.

Pasal 333 ayat (4) dan (5) menegaskan bahwa barang milik daerah yang akan dijadikan penyertaan modal harus dinilai berdasarkan nilai riil pada saat penyertaan dilakukan. Nilai riil diperoleh melalui penafsiran harga sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, Pasal 331 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah menyatakan bahwa pemindahtanganan barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan harus memperoleh persetujuan DPRD.

Ketentuan ini menegaskan bahwa penyertaan modal dalam bentuk BMD merupakan bentuk pemindahtanganan yang bersifat strategis dan memiliki implikasi hukum serta fiskal, sehingga harus dilakukan secara hati-hati, transparan, dan berdasarkan persetujuan legislatif daerah.

2.1.8. Tinjauan tentang Badan Usaha Milik Daerah

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonomi tersebut diberikan hak seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan untuk meningkatkan daya saing daerah sepanjang bukan ditentukan dalam urusan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, ekonomi dan sebagainya. Salah satunya di bidang ekonomi, Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah.

Salah satu sumber penerimaan daerah yang amat potensial dan menjanjikan bagi daerah dalam usaha meningkatkan sumber PAD-nya adalah berasal dari sektor hasil perusahaan milik daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah melalui perusahaan-perusahaan daerah miliknya dapat melakukan aktivitas usaha mereka untuk mencaai profit(laba) seperti layaknya perusahaan-perusahaan swasta dalam berbagai bentuk badan hukum seperti Perseroan, CV, Koperasi, Yayasan dan lain-lain³¹. Alasan mengapa pemerintah daerah suatu negara sangat antusias melibatkan diri dalam kegiatan usaha dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah, terhadap hal ini T. Dzulkarnaen Amin mengajukan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

1. Berdasarkan pertimbangan ideologis, di negara-negara sosialis diyakini bahwa alat-alat produksi harus dikuasai oleh negara/ daerah. Hal ini dalam arangka melindungi buruh dan orang banyak dari kemungkinan pemerasan oleh pengusaha swasta/ kapitalis.
2. Di negara-negara berkembang, kegiatan pemerintah dalam bidang usaha boleh jadi dimaksudkan untuk mengisi kekosongan usahawan karena swasta tidak/ belum mampu berperan.
3. Untuk melindungi kepentingan umum/orang banyak. Dalam hal ini pemerintah dapat menjalankan usaha dengan maksud melaksanakan pelayanan yang bersifat monopoli (misalnya pengadaan air bersih) atau untuk memberikan saingan kepada kegiatan swasta agar tidak terjadi monopoli. Dalam hal ini sekurang-kurangnya pemerintah ingin berperan sebagai price leader.

³¹ Adrian Sutedi, Op.Cit, h. 216

4. Mencari keuntungan, dalam rangka mencari dana untuk membiayai kegiatan pemerinlah baik untuk kegiatan rutin maupun untuk peningkatan pelayanan jasa publik.³²

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 1 Peraturan pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Badan Usaha Milik Daerah memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah
- b. Badan usaha dimiliki oleh:
 - 1) satu pemerintah daerah;
 - 2) lebih dari satu pemerintah daerah;
 - 3) satu pemerintah daerah dengan bukan daerah; atau
 - 4) lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
- e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan

³²T. Dzulkarnain amin, *Makalah Peranan Perusahaan Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Bagi Daerah*, Makalah Pada Seminar Hukum Dalam Memperingati 45 Tahun Indonesia Merdeka

keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.

Berdasarkan pada pengertian BUMD sebagaimana telah dipaparkan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Perbedaan antara kedua bentuk badan hukum tersebut adalah untuk Perseroda orientasi sepenuhnya *profit motive* dan harus memberikan kontribusi kepada pemilik dalam hal ini Pemerintah Daerah dalam bentuk Deviden sebagai sumberPAD. Adapun bentuk Perumda sifatnya public service yang ukuran kinerjanya ditunjukkan oleh peningkatan kualitas layanan, dan pendapatan yang diperoleh harus full recovery cost, serta sedikit mungkin subsidi yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Profit bukan satu-satunya tujuan dalam badan hukum ini, akan tetapi benefit merupakan bagian dari sasaran yang diberikan dalam ukuran tertentu.³³

Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 PP No. 54 Tahun 2017, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroda berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya di miliki oleh satu daerah. Mengingat bentuk Perseroda adalah PT, maka Perseroda juga harus tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Perseroan terbatas adalah persekutuan yang berbentuk badan hukum, yang disebut "perseroan". Pengertian Perseroan Terbatas (PT) juga terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 yang menyebutkan PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU No. 40 Tahun 2007 beserta aturan pelaksanaannya.

Proposisi Perusahaan Perseroan Daerah apabila diurai maka terdiri atas tiga kata, Perseroan yang merupakan subjek, umum yang merupakan predikat dan Daerah yang merupakan keterangan. Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja menerangkan kata perseroan

³³Adrian Sutedi, Op.Cit, h. 219

menunjuk kepada modalnya yang terdiri atas sero (saham).³⁴ Sedangkan Rudhi Prasetya menerangkan bahwa Perseroan menunjukkan suatu persekutuan yang bersaham (sero adalah saham), karena memang salah satu persekutuan ini ia mempunyai unsur saham.³⁵ Persero sebagai akronim dari Perusahaan Perseroan, yaitu yang merupakan salah satu bentuk badan usaha negara, tetapi ditundukkan kepada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku untuk Perseroan Terbatas.³⁶ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara mengatur secara limitatif terkait kepemilikan saham oleh negara bahwa Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan PERSERO adalah penyertaan Negara dalam perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847: 23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah).

Istilah perseroan pada PT menunjuk pada cara penentuan modal pada badan hukum itu yang terdiri dari saham-saham dan istilah terbatas menunjuk pada batas tanggung jawab para pesero atau pemegang saham yaitu hanya terbatas pada jumlah nilai nominal dari semua saham-saham yang dimiliki. Tanggung jawab terbatas pemegang saham pada nilai nominal saham yang dimiliki tersebut merupakan penjabaran dari prinsip pertanggungjawaban terbatas dari pemegang saham. Pertanggungjawaban terbatas atau limited liability atau limitatief aansprakelijkheid atau tanggung jawab terbatas adalah suatu kondisi dimana pemegang saham atau shareholder atau aandelhouder dari suatu perseroan hanya bertanggung jawab sebatas pada sejumlah saham yang mereka miliki di perseroan tersebut.³⁷ Dalam PP No. 54

³⁴ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999. h. 1.

³⁵ Rudhi Prasetya, *Perseroan terbatas Teori dan Praktik*, Cet. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 8.

³⁶ Ibid, h. 75.

³⁷ Nindyo Pramono, *Perbandingan Perseroan di Beberapa Negara*, yang ditulis dalam rangka pelaksanaan dan pengembangan sistem hukum nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I., h. 15.

Tahun 2017, prinsip tersebut diatur dalam Pasal 20 yang menyebutkan modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD.

Berpijak pada pengertian Perseroda sebagaimana telah dipaparkan, terlihat bahwa daerah dapat memiliki seluruh atau 100% (seratus persen) saham Perseroda. Kepemilikan saham 100% (seratus persen) oleh daerah tidak melanggar UU No. 40 Tahun 2007 yang mewajibkan pendirian PT harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ini disebabkan ada pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (7) UU No. 40 Tahun 2007 yang menyebutkan ketentuan yang mewajibkan PT didirikan oleh 2 orang atau lebih tidak berlaku bagi Persero yang semua sahamnya dimiliki oleh negara. Dengan kepemilikan saham 100% (seratus persen), maka secara otomatis yang menjadi pemilik dari Perseroda hanyalah daerah yang bersangkutan.

2.1.9. Tinjauan tentang Bank Perekonomian Rakyat

Definisi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan adalah, Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah, yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Kegiatan usaha BPR terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan. Namun dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan maka nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat” yang telah ada sebelum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan berlaku, dimaknai sama dengan “Bank Perekonomian Rakyat”. BahkandalamPeraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah secara imperatif mengatur Bank Perkreditan Rakyat wajib melakukan perubahan nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat” menjadi “Bank Perekonomian Rakyat” paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang mengenai Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan diundangkan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan diundangkan pada tanggal 12 Januari 2023, hal ini berarti Bank Perkreditan Rakyat mempunyai batas waktu sampai dengan tanggal 12 Januari 2025 untuk

melakukan perubahan nomenklatur. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 yang dimaksud dengan Bank Perekonomian Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas giro secara langsung.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Bank Perekonomian Rakyat Dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah mengatur bahwa Bank Perekonomian Rakyat bisa didirikan oleh warga negara Indonesia; dan/atau badan hukum Indonesia. Yang dimaksud dengan badan hukum Indonesia adalah pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi, perseroan terbatas, dan badan hukum lain yang dimiliki oleh swasta yang didirikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan bentuk hukum Bank Perekonomian Rakyat berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan hanya terdiri atas dua bentuk badan hukum, yaitu perseroan terbatas atau koperasi. Kegiatan usaha Bank Perekonomian Rakyat meliputi:

- a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk Simpanan berupa Tabungan dan Deposito berjangka dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan;
- b. menyalurkan dana dalam bentuk Kredit atau Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah;
- c. melakukan kegiatan transfer dana baik untuk kepentingan sendiri maupun kepentingan Nasabah;
- d. menempatkan dana pada Bank lain, meminjam dana dari Bank lain, atau meminjamkan dana kepada Bank lain;
- e. melakukan kegiatan usaha penukaran valuta asing;
- f. melakukan penyertaan modal pada lembaga penunjang BPR sesuai dengan pembatasan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan;
- g. melakukan kerja sama dengan LJK lain dan kerja sama dengan selain LJK dalam pemberian layanan jasa keuangan kepada Nasabah;
- h. melakukan kegiatan pengalihan piutang; dan/atau
- i. melakukan kegiatan lainnya dengan persetujuan Otoritas Jasa Keuangan.

Bank Perekonomian Rakyat dilarang melakukan kegiatan usaha sebagai berikut:

- a. menerima Simpanan berupa Giro;
- b. melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing, kecuali kegiatan usaha penukaran valuta asing;
- c. melakukan penyertaan modal selain penyertaan modal pada lembaga penunjang BPR sesuai dengan pembatasan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. membeli Surat Berharga, kecuali yang diterbitkan oleh Bank Indonesia, Pemerintah, atau Pemerintah Daerah;
- e. melakukan usaha perasuransian, kecuali memasarkan produk asuransi dalam rangka kerja sama; dan
- f. melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah, Pendirian Bank Perkreditan Rakyat bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. memperluas akses keuangan kepada masyarakat;
- c. mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. mendirikan BPR dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik; dan
- e. memperoleh laba atau keuntungan.

2.2 Kajian Terhadap Asas

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan "jantungnya" peraturan hukum dan memiliki posisi sebagai *ratio legis*, yang akan memberikan bantuan dalam memahami peraturan-peraturan hukum.³⁸ Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene*

³⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ke IV, 1996, h. 45

rechtersebuteginselen), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Dalam Negara Indonesia asas-asas hukum umum tersebut berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Asas- asas hukum atau *grundnorm* juga merupakan norma yang tertinggi dalam ajaran hukum, sehingga menjadi dasar atau menjadi dasar atau sumber norma hukum selanjutnya.³⁹

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dimana Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam suatu negara hukum, pembentukan sistem hukum nasional diperlukan dalam segala bidang dalam rangka menertibkan masyarakat dan mencegah terjadinya permasalahan berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penting bagi pembentuk peraturan untuk kemudian mencermati dan mengimplementasikan asas-asas yang mendasari pembentukan peraturan demi tercapainya tujuan hukum itu sendiri.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundangundangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

³⁹ Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, UII Press, Yogyakarta, 2005, h.59

- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

- a. Pengayoman, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi

Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

- f. Bhinneka tunggal ika, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Keadilan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain itu dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah wajib mendasarkan pada 2 (dua) hal, yaitu peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat 8 (delapan) asas yang diatur dalam pasal tersebut, yaitu:

- a. Asas Kepastian Hukum
- b. Asas Kemanfaatan
- c. Asas Ketidakberpihakan
- d. Asas Kecermatan
- e. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan
- f. Asas Keterbukaan
- g. Asas Kepentingan Umum
- h. Asas Pelayanan yang Baik

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki hubungan yang erat dengan daya laku (validity) dan daya ikat (binding force) suatu peraturan. Kepatuhan terhadap asas akan menentukan apakah suatu Peraturan Daerah memiliki legitimasi formal, legitimasi materiil, serta efektivitas implementatif.

Dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Berupa Barang pada PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), penerapan asas-asas tersebut menjadi krusial karena peraturan ini menyangkut:

- Pengalihan status Barang Milik Daerah (BMD);
- Perubahan struktur kekayaan daerah (dari tidak dipisahkan menjadi dipisahkan);
- Penguatan struktur permodalan BUMD sektor jasa keuangan;
- Implikasi fiskal terhadap APBD.

Keterkaitan ketujuh asas tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel Analisis Penerapan Asas dalam Rancangan Peraturan Daerah

No	Asas Pembentukan Peraturan	Makna Asas	Penerapan dalam Raperda Penyertaan Modal
1	Kejelasan Tujuan	Peraturan harus memiliki tujuan yang jelas dan terukur	Raperda bertujuan memperkuat struktur permodalan PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), meningkatkan kapasitas usaha, memperluas layanan kredit UMKM, serta meningkatkan PAD melalui dividen
2	Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat	Dibentuk oleh lembaga yang berwenang	Raperda dibentuk oleh DPRD dan Bupati Lamongan sesuai kewenangan Pasal 304 dan Pasal 333 UU 23/2014
3	Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan	Materi harus sesuai dengan tingkat peraturan	Penyertaan modal daerah wajib ditetapkan dengan Peraturan Daerah karena menyangkut pemindahtanganan BMD dan pengeluaran APBD
4	Dapat Dilaksanakan	Norma harus realistis dan operasional	Penyertaan didasarkan pada penilaian nilai riil BMD, analisis kelayakan investasi, dan kemampuan fiskal daerah

No	Asas Pembentukan Peraturan	Makna Asas	Penerapan dalam Raperda Penyertaan Modal
5	Kedayagunaan dan Kehasilgunaan	Peraturan harus memberikan manfaat nyata	Penyertaan modal meningkatkan modal inti BPR, memperluas jaringan layanan, dan meningkatkan peran sebagai agen pembangunan daerah
6	Kejelasan Rumusan	Norma dirumuskan secara sistematis dan tidak multitafsir	Raperda memuat ketentuan tentang objek BMD, nilai riil, mekanisme penilaian, dan pencatatan sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan
7	Keterbukaan	Proses pembentukan dilakukan secara transparan	Penyusunan didasarkan pada Naskah Akademik, pembahasan bersama DPRD, serta mempertimbangkan kepentingan public

Karena penyertaan dilakukan dalam bentuk Barang Milik Daerah, maka penerapan asas menjadi lebih ketat, terutama pada:

- Penilaian nilai riil aset;
- Persetujuan DPRD atas pemindahtanganan tanah/bangunan;
- Akuntabilitas perubahan status kekayaan daerah;
- Sinkronisasi dengan regulasi pengelolaan BMD dan regulasi sektor jasa keuangan.

Dengan demikian, penerapan ketujuh asas tersebut tidak hanya bersifat formal, tetapi substantif, karena menentukan:

- Keabsahan hukum pengalihan BMD;
- Keberlanjutan struktur permodalan BPR;
- Legitimasi fiskal kebijakan investasi daerah;
- Kepercayaan publik terhadap pengelolaan aset daerah.

2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

Beberapa fakta empirik berkaitan dengan Perubahan bentuk Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut:

2.3.1 Kondisi Umum Kabupaten Lamongan

Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah $\pm 1.752,21$ km² atau setara dengan 175.221 Ha atau $\pm 3.67\%$ dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur. Mempunyai panjang garis pantai sepanjang 47 km dan dilewati oleh Sungai Bengawan Solo sepanjang ± 68 Km. Kabupaten Lamongan terdiri dari 27 Kecamatan dengan rincian sebanyak 462 Desa dan 12 Kelurahan. Secara astronomis, Kabupaten Lamongan terletak pada koordinat $6^{\circ}51'54''$ - $7^{\circ}23'6''$ Lintang Selatan dan berada di antara $112^{\circ}4'41''$ - $112^{\circ}33'12''$ Bujur Timur. Selanjutnya jika dilihat berdasarkan wilayah administrasi, Kabupaten Lamongan memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara, berbatasan dengan Laut Jawa
- b. Sebelah Barat, berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Tuban.
- c. Sebelah Selatan, berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Mojokerto
- d. Sebelah Timur, berbatasan dengan Kabupaten Gresik

Daratan Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik sebagai berikut:

- a. Bagian Selatan dan Utara, adalah daerah pegunungan kapur berbatuan yang memiliki tingkat kesuburan yang sedang. Kawasan ini meliputi Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran dan Solokoro
- b. Bagian Tengah-Selatan, adalah dataran rendah yang relatif subur dan membentang mulai dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sarirejo, Kembangbahu dan Sugio
- c. Bagian Tengah-Utara, adalah daerah Bonorowo yang merupakan daerah produktif akan tetapi termasuk dalam kawasan yang rawan banjir. Kawasan ini mencakup Kecamatan Sekaran, Maduran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun dan Glagah.

Sebagian besar wilayah di Kabupaten Lamongan digunakan sebagai kawasan Peruntukan lainnya seluas 4.877 Ha. Kemudian juga terdapat kawasan hutan produksi seluas 31.437,57 Ha, sedangkan luas kawasan untuk permukiman adalah 30.263 Ha.⁴⁰

⁴⁰<https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6299>

Berdasarkan distribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Lamongan menurut lapangan usaha atas dasar harga berlaku (ADHB), struktur perekonomian daerah menunjukkan konsentrasi pada sektor-sektor yang memiliki karakter usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang relatif bankable bagi lembaga perbankan daerah. Sektor dengan kontribusi terbesar adalah sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan sebesar 37,48%, yang mencerminkan karakter agraris-maritim Kabupaten Lamongan sebagai basis produksi primer.⁴¹ Dominasi sektor ini menunjukkan bahwa sumber utama penciptaan nilai tambah ekonomi daerah berasal dari aktivitas produksi berbasis sumber daya alam dan usaha rakyat.

Sektor perdagangan besar dan eceran, termasuk reparasi mobil dan sepeda motor, menempati posisi kedua dengan kontribusi sebesar 15,43%. Sektor ini berfungsi sebagai penggerak distribusi dan perputaran barang hasil produksi primer maupun sekunder. Selanjutnya, sektor industri pengolahan berkontribusi sebesar 10,71%, yang menunjukkan adanya proses hilirisasi produk pertanian dan perikanan. Sektor konstruksi sebesar 10,33% serta real estat sebesar 4,62% turut memperlihatkan adanya dinamika pembangunan fisik dan aktivitas investasi properti di tingkat lokal.⁴²

Dari sisi pertumbuhan ekonomi atas dasar harga konstan (ADHK), beberapa sektor menunjukkan tingkat pertumbuhan yang relatif tinggi. Sektor transportasi dan pergudangan tumbuh sebesar 13,33%, serta sektor informasi dan komunikasi sebesar 13,13%. Pertumbuhan ini mengindikasikan peningkatan mobilitas barang dan jasa serta transformasi digital dalam aktivitas ekonomi daerah. Sektor akomodasi dan makan minum tumbuh sebesar 7,99%, sedangkan sektor perdagangan dan industri pengolahan masing-masing tumbuh sebesar 5,16% dan 5,03%. Sementara itu, sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan tetap menunjukkan pertumbuhan positif sebesar 3,14%, yang mencerminkan stabilitas dan keberlanjutan sektor primer sebagai fondasi ekonomi daerah.⁴³

Struktur dan dinamika tersebut memperlihatkan bahwa Kabupaten Lamongan memiliki economic base yang kuat pada sektor primer (pertanian dan perikanan) yang secara

⁴¹ <https://lamongankab.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/073066a76a5e283aa88d3dd9/kabupaten-lamongan-dalam-angka-2025.html>

⁴² *ibid*

⁴³ *ibid*

simultan menggerakkan sektor sekunder (industri pengolahan) dan sektor tersier (perdagangan, logistik, dan jasa). Keterkaitan antar-sektor ini membentuk suatu rantai nilai (value chain) yang memerlukan dukungan pembiayaan pada setiap tahapan produksi, distribusi, dan konsumsi. Dalam konteks tersebut, keberadaan lembaga intermediasi keuangan daerah seperti PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) menjadi krusial.

Karakter usaha pada sektor-sektor dominan tersebut umumnya berbasis UMKM dengan kebutuhan pembiayaan modal kerja, pembiayaan investasi skala kecil dan menengah, serta pembiayaan musiman. Pola kebutuhan ini lebih efektif dilayani oleh Bank Perekonomian Rakyat yang memiliki kedekatan geografis dan sosial dengan pelaku usaha lokal. Dengan demikian, struktur PDRB Kabupaten Lamongan secara empiris menunjukkan relevansi dan urgensi penguatan kapasitas permodalan BPR melalui penyertaan modal daerah.

Penguatan permodalan BPR akan meningkatkan kapasitas ekspansi kredit pada sektor-sektor produktif tersebut, sehingga intermediasi keuangan dapat berjalan optimal dan mendukung pertumbuhan ekonomi daerah secara berkelanjutan. Oleh karena itu, analisis struktur dan dinamika PDRB ini menjadi dasar empiris yang memperkuat rasionalitas kebijakan penyertaan modal daerah pada PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda).

Berdasarkan struktur PDRB Kabupaten Lamongan, urgensi penguatan kapasitas permodalan PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) dapat dianalisis melalui peta kebutuhan pembiayaan sektoral. Struktur ekonomi yang didominasi sektor primer dan ditopang sektor sekunder serta tersier menunjukkan adanya kebutuhan intermediasi keuangan yang spesifik, berbasis karakteristik usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

a. Sektor Pertanian dan Perikanan (37,48%)

Sebagai sektor dengan kontribusi terbesar terhadap PDRB, pertanian dan perikanan memiliki pola pembiayaan yang khas, yaitu bersifat musiman dan berbasis siklus produksi. Kebutuhan pembiayaan meliputi modal kerja musiman untuk pembelian benih, pakan, pupuk, dan sarana produksi lainnya, pembiayaan operasional panen atau tebar, serta pembiayaan pascapanen seperti penyimpanan, pengeringan, dan sortasi.

Selain itu, modernisasi produktivitas melalui pengadaan alat dan mesin skala kecil juga memerlukan dukungan pembiayaan yang terjangkau.

Dalam konteks ini, BPR sebagai bank lokal memiliki keunggulan dalam skema relationship lending, yakni pendekatan pembiayaan berbasis kedekatan informasi dan pemahaman karakter debitur. Keunggulan ini penting untuk menekan risiko information asymmetry yang sering menjadi hambatan bagi pelaku usaha mikro dan kecil dalam mengakses pembiayaan dari bank umum.

b. Sektor Perdagangan dan Jasa (15,43%)

Perdagangan merupakan sektor dengan perputaran kas yang cepat dan berperan sebagai penghubung antara sektor produksi dan konsumsi. Kebutuhan pembiayaan pada sektor ini umumnya berupa modal kerja berputar (revolving working capital) untuk pengadaan stok, kredit mikro bagi kios dan ritel, serta pembiayaan invoice sederhana bagi pemasok lokal.

Karakter usaha yang fleksibel dan dinamis menuntut lembaga keuangan yang responsif dan adaptif. Dalam hal ini, BPR berperan sebagai penyedia pembiayaan jangka pendek yang sesuai dengan pola arus kas pelaku usaha perdagangan lokal.

c. Sektor Industri Pengolahan (10,71%)

Industri pengolahan di Kabupaten Lamongan umumnya berkaitan dengan hilirisasi hasil pertanian dan perikanan. Penguatan sektor ini memerlukan pembiayaan investasi untuk pengadaan mesin dan peralatan produksi, pemenuhan standar mutu atau sertifikasi sederhana, serta perluasan kapasitas produksi UMKM.

Pembiayaan pada sektor ini memiliki implikasi strategis karena meningkatkan nilai tambah (value added) produk lokal. Dukungan pembiayaan BPR terhadap sektor pengolahan akan memperkuat struktur ekonomi daerah dari hulu ke hilir.

d. Sektor Konstruksi dan Real Estat (10,33% dan 4,62%)

Sektor konstruksi memiliki efek pengganda yang signifikan terhadap penyerapan tenaga kerja dan permintaan bahan bangunan serta jasa pendukung lainnya. Kebutuhan pembiayaan pada sektor ini meliputi kredit bagi kontraktor kecil, kredit mikro bagi pekerja dan pemasok material, serta pembiayaan arus kas proyek skala kecil.

BPR dapat memainkan peran penting dalam menyediakan pembiayaan berbasis proyek lokal dengan skala pembiayaan yang sesuai dengan karakter usaha konstruksi daerah.

e. Sektor Transportasi dan Pergudangan (Pertumbuhan Tinggi)

Tingginya pertumbuhan sektor transportasi dan pergudangan menunjukkan meningkatnya aktivitas distribusi dan logistik. Kebutuhan pembiayaan pada sektor ini mencakup pengadaan armada kecil, modal kerja distribusi, serta dukungan sistem pembayaran dan pengelolaan kas bagi pelaku rantai pasok UMKM.

Keterlibatan BPR dalam pembiayaan sektor logistik akan memperlancar arus barang dan jasa antarwilayah serta meningkatkan efisiensi ekonomi daerah.

Peta kebutuhan pembiayaan sektoral tersebut menunjukkan bahwa struktur ekonomi Kabupaten Lamongan secara empiris sangat bergantung pada akses pembiayaan skala mikro dan kecil yang fleksibel, cepat, dan berbasis kedekatan lokal. Dalam kerangka teori intermediasi keuangan, BPR memiliki posisi strategis untuk menjembatani kebutuhan pembiayaan sektor riil dengan sumber dana masyarakat.

Dengan demikian, penguatan permodalan PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) melalui penyertaan modal daerah merupakan langkah yang rasional dan berbasis kebutuhan ekonomi riil. Penyertaan modal akan meningkatkan kapasitas ekspansi kredit pada sektor-sektor produktif tersebut, memperkuat rantai nilai ekonomi daerah, serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

Struktur ekonomi Kabupaten Lamongan yang didominasi sektor pertanian, perdagangan, industri pengolahan, dan konstruksi menunjukkan kebutuhan intermediasi keuangan yang intensif dan berkelanjutan. Dalam kerangka tersebut, PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) berfungsi sebagai infrastruktur keuangan lokal yang menjembatani sektor riil dengan sumber pembiayaan masyarakat. Namun demikian, kapasitas intermediasi BPR sangat ditentukan oleh kekuatan struktur permodalannya.

Permodalan dalam industri perbankan tidak hanya berfungsi sebagai penyangga risiko (risk buffer), tetapi juga sebagai dasar ekspansi usaha. Rasio kecukupan modal menjadi indikator utama kesehatan bank sekaligus menentukan ruang pertumbuhan portofolio kredit. Dengan demikian, penguatan modal melalui penyertaan modal daerah

merupakan langkah strategis untuk meningkatkan daya ungkit (leverage capacity) BPR dalam membiayai sektor-sektor produktif.

Penyertaan modal berupa tanah dan bangunan (inbreng) dengan nilai appraisal sebesar Rp17.160.324.800 yang dialihkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan memiliki implikasi strategis sebagai berikut:

Pertama, penguatan ekuitas perseroan. Nilai aset yang disertakan akan tercermin dalam struktur permodalan perusahaan sebagai tambahan modal disetor. Penguatan ekuitas ini meningkatkan fundamental keuangan BPR, memperkuat rasio kecukupan modal, serta meningkatkan persepsi kredibilitas dan kepercayaan publik terhadap lembaga perbankan daerah.

Kedua, perluasan ruang ekspansi kredit. Dengan meningkatnya modal inti, BPR memperoleh kapasitas yang lebih besar untuk menyalurkan pembiayaan kepada sektor-sektor dominan PDRB, yaitu pertanian, perdagangan, industri pengolahan, dan konstruksi. Ekspansi kredit pada sektor-sektor tersebut akan memperkuat rantai nilai ekonomi daerah, mulai dari produksi hingga distribusi.

Ketiga, peningkatan potensi kontribusi dividen terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Intermediasi yang meningkat lazim berimplikasi pada peningkatan skala usaha bank, yang pada gilirannya berpotensi meningkatkan laba bersih dan dividen. Dengan demikian, penyertaan modal bukan semata-mata pengalihan aset, melainkan investasi strategis pemerintah daerah untuk memperkuat kapasitas fiskal jangka menengah dan panjang.

Keempat, penertiban tata kelola aset daerah. Pengalihan Barang Milik Daerah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan memperjelas status hukum kepemilikan aset dalam kerangka BUMD. Hal ini meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum, sekaligus mengurangi potensi risiko audit dan sengketa administratif di kemudian hari. Dengan pencatatan yang jelas dalam struktur neraca perseroan, pengelolaan aset menjadi lebih tertib dan terintegrasi dalam sistem tata kelola perusahaan yang baik (Good Corporate Governance).

Secara konseptual, penyertaan modal melalui mekanisme inbreng dapat dipahami sebagai konversi aset statis menjadi aset produktif. Tanah dan bangunan yang

sebelumnya hanya tercatat sebagai Barang Milik Daerah akan memperoleh fungsi ekonomi yang lebih optimal melalui peningkatan kapasitas intermediasi BPR. Dengan demikian, kebijakan ini tidak hanya memperkuat kelembagaan BPR, tetapi juga mendukung tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumber daya daerah secara efektif dan berkelanjutan.

Berdasarkan keseluruhan analisis teoritis dan empiris tersebut, penyertaan modal daerah berupa Barang Milik Daerah kepada PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) dapat dinilai memenuhi prinsip rasionalitas ekonomi, legalitas, dan akuntabilitas publik. Secara ekonomi, kebijakan ini berorientasi pada optimalisasi aset daerah agar berfungsi produktif melalui penguatan kapasitas intermediasi keuangan yang mendukung sektor-sektor dominan perekonomian daerah. Secara yuridis, mekanisme inbreng dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan daerah, pengelolaan Barang Milik Daerah, serta pengaturan tentang Badan Usaha Milik Daerah. Secara tata kelola, pengalihan aset menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan memperjelas struktur kepemilikan, meningkatkan transparansi pencatatan, serta memperkuat prinsip Good Corporate Governance dalam pengelolaan BUMD. Dengan demikian, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah Berupa Barang pada PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) memiliki dasar akademik yang kuat, baik dari sisi kebutuhan ekonomi riil, kelayakan finansial, maupun kepastian hukum dalam kerangka otonomi daerah.

2.3.2 Analisis Investasi Dan Kelayakan Penyertaan Modal Daerah

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, setiap rencana penyertaan modal daerah yang bersumber dari Barang Milik Daerah wajib disertai dengan analisis investasi. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa setiap pengalihan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan dilakukan secara terukur, rasional, dan akuntabel.

Analisis investasi tersebut berfungsi sebagai instrumen pengujian kelayakan (*feasibility test*) sebelum Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan penyertaan modal melalui Peraturan Daerah. Dengan demikian, keberadaan analisis investasi bukan sekadar

formalitas administratif, melainkan merupakan prasyarat substantif untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut memenuhi prinsip:

- a. Efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah;
- b. Optimalisasi pemanfaatan Barang Milik Daerah;
- c. Kehati-hatian fiskal (fiscal prudence);
- d. Tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance).

Sehubungan dengan hal tersebut, analisis ini disusun untuk mengukur secara kuantitatif dampak rencana Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan melalui mekanisme inbreng berupa aset tanah dan bangunan senilai Rp17.160.324.800 (berdasarkan hasil penilaian Kantor Jasa Penilai Publik tanggal 11 April 2025) terhadap struktur dan kinerja keuangan Perumda BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda).

Pengukuran dilakukan untuk memastikan bahwa kebijakan penyertaan modal tersebut memenuhi prinsip kelayakan fiskal, kehati-hatian perbankan (prudential banking principle), serta efektivitas pemanfaatan Barang Milik Daerah sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan. Dan atas kewajiban tersebut Pemerintah Kabupaten Lamongan telah melakukan membuat Laporan analisis inventasi sebagai berikut:⁴⁴

I. Ruang Lingkup dan Metodologi Analisis Investasi

Secara metodologis, analisis investasi ini mencakup beberapa dimensi utama yang saling berkaitan, yaitu:

a. Simulasi perubahan struktur Neraca (Pro Forma Financial Position)

Analisis ini bertujuan untuk menilai dampak penyertaan modal terhadap total aset, total ekuitas, dan struktur permodalan perseroan, serta implikasinya terhadap tingkat solvabilitas perusahaan.

⁴⁴ Laporan Analisis Investasi kelayakan inventasi berupa barang milik daerah kepada PT BPR Bank Daerah Lamongan

b. Perhitungan Rasio Kecukupan Modal (Capital Adequacy Ratio/CAR)

Rasio ini digunakan sebagai indikator utama kesehatan bank sesuai ketentuan Otoritas Jasa Keuangan. Peningkatan modal inti akan berpengaruh langsung terhadap kapasitas bank dalam menanggung risiko dan melakukan ekspansi kredit.

c. Analisis Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK)

Penambahan modal inti akan meningkatkan plafon pembiayaan kepada satu debitur atau satu kelompok debitur. Analisis ini bertujuan mengukur besaran peningkatan kapasitas pembiayaan yang dapat disalurkan secara prudensial.

d. Evaluasi efisiensi biaya operasional

Analisis dilakukan dengan membandingkan skema pembiayaan operasional berbasis sewa dengan skema kepemilikan aset melalui inbreng, termasuk implikasi terhadap arus kas dan beban akuntansi.

e. Penilaian implikasi strategis terhadap ekspansi kredit dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dimensi ini menilai dampak jangka menengah dan panjang terhadap peningkatan laba, potensi dividen, serta peran BPR sebagai lembaga intermediasi keuangan daerah yang mendukung pertumbuhan sektor riil Kabupaten Lamongan.

II. Analisis Investasi dalam Kerangka Kebijakan Publik

Melalui pendekatan tersebut, analisis ini tidak hanya menilai dampak administratif dari perubahan struktur modal, tetapi juga mengevaluasi implikasi ekonomi jangka menengah dan jangka panjang terhadap kapasitas intermediasi Perumda BPR Bank Daerah Lamongan dalam mendukung pembangunan ekonomi daerah.

Dalam perspektif kebijakan publik, penyertaan modal melalui inbreng memiliki makna strategis sebagai:

- Instrumen optimalisasi aset daerah yang sebelumnya tidak produktif;
- Sarana penguatan struktur permodalan BUMD;
- Mekanisme peningkatan kapasitas pembiayaan sektor produktif;

- Strategi peningkatan kontribusi dividen terhadap PAD.

Dengan demikian, analisis investasi ini berfungsi sebagai dasar argumentasi akademik dan teknokratik bahwa penyertaan modal dalam bentuk barang bukan sekadar pengalihan aset administratif, melainkan merupakan instrumen kebijakan fiskal daerah yang produktif, terukur, dan berorientasi pada penguatan infrastruktur keuangan lokal secara berkelanjutan.

III. Analisis Rasio Kecukupan Modal (Capital Adequacy Ratio – CAR)

Rasio Kecukupan Modal (Capital Adequacy Ratio/CAR) merupakan indikator utama dalam menilai tingkat kesehatan dan solvabilitas bank sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Otoritas Jasa Keuangan. CAR mencerminkan kemampuan bank dalam menanggung risiko kerugian yang mungkin timbul dari penyaluran kredit maupun aktivitas operasional lainnya.

Secara normatif, regulator mensyaratkan tingkat CAR minimum sebesar 12% bagi Bank Perkreditan Rakyat. Rasio ini dihitung dengan membandingkan modal inti (Tier 1 Capital) terhadap Aset Tertimbang Menurut Risiko (ATMR).

Penambahan modal disetor melalui mekanisme inbreng aset tanah dan bangunan secara langsung meningkatkan modal inti, tanpa meningkatkan eksposur risiko pada sisi ATMR dalam tahap awal. Oleh karena itu, secara matematis rasio CAR akan mengalami peningkatan.

Apabila diasumsikan:

- Modal inti sebelum penyertaan: Rp29.000.000.000
- Modal inti setelah penyertaan: Rp46.160.324.800
- ATMR: Rp150.000.000.000

Maka:

$$\text{CAR sebelum penyertaan} = 29 \div 150 = 19,33\%$$

$$\text{CAR setelah penyertaan} = 46,16 \div 150 = 30,77\%$$

Peningkatan sebesar $\pm 11,44\%$ menunjukkan penguatan struktur permodalan yang signifikan dan menempatkan PT BPR Bank Daerah Lamongan pada posisi sangat sehat secara regulasi.

Secara konseptual, peningkatan CAR memiliki beberapa implikasi strategis, yaitu:

- a. Meningkatkan kapasitas bank dalam menyerap risiko kerugian kredit;
- b. Memperluas ruang ekspansi pembiayaan tanpa melampaui batas prudensial;
- c. Memperkuat tingkat kepercayaan regulator dan masyarakat;
- d. Mengurangi tekanan terhadap rasio leverage dalam jangka menengah.

Dengan demikian, penyertaan modal dalam bentuk aset daerah tidak hanya berdampak pada peningkatan nominal ekuitas, tetapi juga memperkuat fondasi stabilitas keuangan bank secara struktural. Kondisi ini memberikan ruang yang lebih luas bagi BPR untuk meningkatkan fungsi intermediasi keuangan secara bertahap dan terukur, sesuai prinsip kehati-hatian perbankan.

IV. Analisis Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK / Legal Lending Limit)

Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) atau Legal Lending Limit (LLL) merupakan instrumen pengendalian risiko konsentrasi kredit yang diatur dalam ketentuan Otoritas Jasa Keuangan. BMPK membatasi jumlah kredit yang dapat diberikan kepada satu debitur atau satu kelompok debitur tertentu sebagai persentase dari modal inti bank.

Secara umum, ketentuan prudensial menetapkan bahwa:

- Kredit kepada pihak tidak terkait dibatasi maksimal 20% dari modal inti;
- Kredit kepada pihak terkait dibatasi maksimal 10% dari modal inti.

Dengan demikian, setiap peningkatan modal inti secara langsung akan meningkatkan plafon maksimum pembiayaan yang dapat disalurkan kepada satu debitur atau satu grup debitur.

Simulasi Dampak Penyertaan Modal

Sebelum penyertaan modal:

Modal inti: Rp29.000.000.000
BMPK (20%) = Rp5.800.000.000

Setelah penyertaan modal (inbreng):

Modal inti: Rp46.160.324.800
BMPK (20%) = Rp9.232.064.960

Dengan demikian, terjadi peningkatan kapasitas pembiayaan per debitur sebesar ±Rp3,43 miliar.

Kenaikan plafon BMPK ini memiliki implikasi strategis terhadap segmentasi pasar yang dapat dilayani oleh Perumda BPR Bank Daerah Lamongan.

Sebelum penguatan modal, kapasitas pembiayaan relatif terbatas pada:

- Usaha mikro;
- Usaha kecil;
- Kredit konsumtif skala terbatas.

Setelah peningkatan modal inti, BPR memiliki kemampuan untuk:

- a. Melayani segmen usaha menengah (medium enterprise);
- b. Membiayai proyek konstruksi lokal skala lebih besar;
- c. Memberikan pembiayaan agribisnis terpadu;
- d. Mendukung ekspansi UMKM yang sedang naik kelas.

Perluasan kapasitas ini tidak hanya meningkatkan volume kredit, tetapi juga berpotensi meningkatkan:

- Pendapatan bunga (interest income);
- Fee based income;
- Diversifikasi portofolio kredit;
- Stabilitas pendapatan jangka menengah.

Dari sudut pandang manajemen risiko, peningkatan BMPK bukan berarti peningkatan risiko konsentrasi secara otomatis. Sebaliknya, dengan modal inti yang lebih kuat:

- Rasio konsentrasi relatif terhadap ekuitas menjadi lebih terkendali;
- Bank memiliki buffer modal yang lebih besar untuk menyerap potensi kerugian;
- Fleksibilitas penyaluran kredit meningkat tanpa melanggar ketentuan regulator.

Dengan demikian, penyertaan modal melalui inbreng aset daerah secara langsung memperluas ruang intermediasi perbankan secara prudensial dan terukur.

Peningkatan BMPK sebesar ±Rp3,43 miliar per debitur menunjukkan bahwa kebijakan penyertaan modal memiliki dampak nyata terhadap kapasitas ekspansi pembiayaan. Kebijakan ini bukan sekadar memperbaiki struktur neraca, melainkan meningkatkan daya saing BPR dalam mendukung pertumbuhan sektor riil Kabupaten Lamongan.

Dalam kerangka Naskah Akademik, hal ini memperkuat argumentasi bahwa penyertaan modal daerah merupakan instrumen kebijakan fiskal yang produktif, terukur, dan selaras dengan prinsip kehati-hatian perbankan.

V. Analisis Laba Rugi dan Efisiensi Biaya Operasional

Analisis ini bertujuan untuk mengevaluasi dampak penyertaan modal berupa aset tanah dan bangunan terhadap struktur biaya operasional PT BPR Bank Daerah Lamongan, khususnya melalui perbandingan antara skema pembiayaan berbasis sewa dan skema kepemilikan aset pasca inbreng.

Secara konseptual, terdapat dua pendekatan pembebanan biaya operasional atas penggunaan gedung kantor:

1. Skema sewa (operating lease), di mana bank membayar biaya sewa secara tunai setiap tahun;
2. Skema kepemilikan aset (asset ownership), di mana bank menanggung beban penyusutan bangunan sebagai biaya non-kas.

a. Perbandingan Beban Operasional

Dengan asumsi:

- Nilai total inbreng: Rp17.160.324.800
- Proporsi tanah (60%): Rp10.296.194.880 (tidak disusutkan)

- Proporsi bangunan (40%): Rp6.864.129.920
- Umur manfaat bangunan: 20 tahun

Maka beban penyusutan tahunan bangunan adalah:

$Rp6.864.129.920 \div 20 = \pm Rp343.206.496$ per tahun.

Apabila dibandingkan dengan asumsi biaya sewa kantor sebesar Rp300.000.000 per tahun, maka secara akuntansi terdapat selisih beban sekitar Rp43.206.496 per tahun.

Sekilas, kondisi ini menunjukkan adanya kenaikan beban pada laporan laba rugi. Namun analisis yang lebih komprehensif perlu mempertimbangkan karakteristik ekonomi dari masing-masing komponen biaya.

b. Dampak terhadap Arus Kas

Secara akuntansi, penyusutan memang dicatat sebagai beban. Akan tetapi, penyusutan merupakan **non-cash expense**, yang berarti tidak menimbulkan arus kas keluar.

Sebaliknya, biaya sewa merupakan pengeluaran kas riil (cash outflow) yang secara langsung mengurangi likuiditas perusahaan setiap tahun.

Dengan demikian, dalam skema kepemilikan aset:

- Tidak terdapat kewajiban pembayaran sewa secara tunai;
- Arus kas operasional menjadi lebih stabil;
- Likuiditas jangka menengah menjadi lebih terjaga.

Dari perspektif manajemen keuangan, kondisi ini memperbaiki kualitas cash flow meskipun laba akuntansi relatif netral.

c. Nilai Ekonomi Tanah sebagai Aset Produktif

Komponen tanah sebesar $\pm Rp10,29$ miliar tidak mengalami penyusutan dan secara umum memiliki kecenderungan apresiasi nilai dari waktu ke waktu.

Kenaikan nilai tanah:

- Tidak tercermin dalam laporan laba rugi (kecuali dilakukan revaluasi);
- Namun meningkatkan nilai intrinsik perusahaan;

- Memperkuat posisi neraca dan rasio solvabilitas;
- Memberikan potensi capital gain jangka panjang.

Berbeda dengan biaya sewa yang bersifat habis pakai (sunk cost), kepemilikan aset menciptakan nilai yang terakumulasi dalam struktur kekayaan perusahaan.

d. Perspektif Efisiensi Ekonomi

Dalam kerangka efisiensi ekonomi, penyertaan modal dalam bentuk aset menghasilkan:

- ✓ Substitusi biaya tunai (sewa) dengan biaya non-tunai (penyusutan);
- ✓ Peningkatan kualitas arus kas operasional;
- ✓ Pembentukan aset jangka panjang yang bernilai;
- ✓ Peningkatan daya tahan keuangan perusahaan terhadap fluktuasi pendapatan.

Dengan demikian, meskipun secara akuntansi terdapat sedikit perbedaan nominal beban, secara ekonomi dan fiskal kebijakan inbreng memberikan efisiensi struktural dan memperkuat fondasi keuangan BPR dalam jangka panjang.

Analisis laba rugi menunjukkan bahwa penyertaan modal dalam bentuk tanah dan bangunan:

- Tidak menimbulkan beban kas tambahan;
- Meningkatkan stabilitas arus kas operasional;
- Menghasilkan nilai aset yang berpotensi mengalami apresiasi;
- Lebih efisien dibandingkan skema sewa jangka panjang.

Oleh karena itu, dari perspektif akuntansi dan ekonomi, kebijakan ini dapat dinilai rasional, efisien, dan selaras dengan prinsip optimalisasi Barang Milik Daerah sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan.

VI. Analisis Biaya dan Manfaat (Cost-Benefit Analysis)

Analisis biaya dan manfaat dilakukan untuk menilai secara komprehensif kelayakan kebijakan penyertaan modal daerah melalui mekanisme inbreng aset tanah dan bangunan. Pendekatan ini membandingkan seluruh komponen biaya (cost) yang timbul

dengan manfaat (benefit) finansial, operasional, dan strategis yang diperoleh dalam jangka menengah dan panjang.

Pendekatan cost-benefit analysis ini penting dalam konteks pengelolaan Barang Milik Daerah, mengingat setiap pengalihan kekayaan daerah harus menjamin bahwa manfaat ekonomi yang dihasilkan lebih besar daripada biaya dan risiko yang ditanggung.

VI Identifikasi Biaya (Cost)

a. Biaya Finansial (One-Time Cost)

- Biaya administrasi pengalihan aset;
- Biaya Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), apabila relevan;
- Biaya notarial dan pencatatan perubahan modal.

Biaya ini bersifat satu kali (non-recurring) dan relatif kecil dibandingkan nilai aset yang disertakan.

b. Biaya Operasional Berkelanjutan

- Beban pemeliharaan gedung menjadi tanggung jawab BPR;
- Potensi biaya perawatan rutin dan perbaikan berkala;
- Beban penyusutan bangunan (non-cash expense).

c. Risiko Strategis

- Risiko aset tidak dimanfaatkan secara optimal (idle asset);
- Risiko manajerial apabila pengelolaan tidak efisien;
- Risiko konsentrasi investasi pada satu bentuk aset tetap.

2. Identifikasi Manfaat (Benefit)

a. Manfaat Finansial

- Peningkatan modal inti sebesar Rp17.160.324.800;
- Peningkatan Rasio Kecukupan Modal (CAR) secara signifikan;
- Peningkatan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK);

- Potensi ekspansi kredit produktif dalam skala lebih besar;
- Penghematan arus kas tahunan akibat tidak adanya pembayaran sewa;
- Potensi peningkatan laba dan dividen yang berdampak pada PAD.

b. Manfaat Operasional

- Kepastian lokasi usaha jangka panjang;
- Eliminasi risiko pengakhiran kontrak sewa;
- Kebebasan melakukan renovasi, rebranding, dan penyesuaian tata ruang;
- Stabilitas biaya operasional jangka panjang.

c. Manfaat Strategis

- Peningkatan valuasi perusahaan melalui penguatan ekuitas;
- Peningkatan tingkat kepercayaan regulator dan nasabah;
- Penguatan citra kelembagaan sebagai bank daerah yang solid;
- Optimalisasi aset daerah yang sebelumnya tidak produktif menjadi aset produktif.

Tabel Ringkasan Cost-Benefit Analysis

Aspek	Cost (Biaya/Risiko)	Benefit (Manfaat/Keuntungan)
Finansial	Biaya BPHTB dan administrasi (one time cost)	Peningkatan modal Rp17,16 miliar; peningkatan CAR dan BMPK; penghematan arus kas; potensi peningkatan dividen
Operasional	Beban pemeliharaan gedung; penyusutan bangunan	Kepastian lokasi usaha; fleksibilitas renovasi; stabilitas biaya jangka Panjang

Aspek	Cost (Biaya/Risiko)	Benefit (Manfaat/Keuntungan)
Strategis	Risiko aset idle; risiko manajemen	Peningkatan valuasi; peningkatan kepercayaan OJK dan nasabah; penguatan posisi pasar

Jika dibandingkan secara proporsional, biaya yang timbul bersifat:

- Terbatas,
- Bersifat satu kali atau non-kas,
- Dapat dikelola melalui tata kelola perusahaan yang baik.

Sementara manfaat yang diperoleh bersifat:

- Berkelanjutan,
- Multiplikatif terhadap kapasitas intermediasi kredit,
- Berdampak pada peningkatan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Dalam perspektif ekonomi publik, kebijakan ini mengubah aset pasif menjadi aset produktif yang menghasilkan manfaat finansial dan ekonomi jangka panjang. Nilai manfaat yang bersifat struktural dan berkelanjutan secara rasional lebih besar dibandingkan biaya dan risiko yang bersifat terbatas dan dapat dimitigasi.

Berdasarkan analisis biaya dan manfaat, penyertaan modal daerah melalui inbreng aset tanah dan bangunan dinilai layak secara ekonomi, efisien secara fiskal, dan strategis dalam kerangka penguatan BUMD sektor perbankan.

Kebijakan ini memenuhi prinsip:

- a. Optimalisasi Barang Milik Daerah;
- b. Efisiensi penggunaan sumber daya publik;
- c. Prudential banking principle;
- d. Peningkatan nilai tambah ekonomi daerah.

Dengan demikian, dari perspektif cost-benefit analysis, penyertaan modal ini dapat direkomendasikan sebagai kebijakan investasi daerah yang rasional dan produktif.

Kesimpulan Kelayakan Keuangan

Berdasarkan keseluruhan analisis neraca, rasio prudensial, kapasitas pembiayaan, serta efisiensi operasional, pelepasan Barang Milik Daerah melalui mekanisme penyertaan modal (inbreng) kepada Perumda BPR Bank Daerah Lamongan dapat dinyatakan **layak secara finansial (financially feasible)**.

Penilaian kelayakan tersebut didasarkan pada indikator-indikator sebagai berikut:

a. Positif terhadap Struktur Neraca (Solvabilitas)

Penyertaan modal meningkatkan ekuitas perseroan secara signifikan, Peningkatan ini memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kemampuan bank dalam menyerap risiko usaha.

b. Positif terhadap Kepatuhan Regulasi (Prudential Compliance)

Peningkatan modal ini berdampak langsung pada kenaikan Rasio Kecukupan Modal (Capital Adequacy Ratio/CAR), yang menempatkan BPR pada posisi jauh di atas batas minimum yang ditetapkan regulator. Kondisi ini menunjukkan tingkat kesehatan perbankan yang kuat dan berkelanjutan.

c. Positif terhadap Kapasitas Pertumbuhan (Intermediation Capacity)

Peningkatan modal ini menaikkan Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) sekitar Rp3,4 miliar per debitur. Hal ini membuka ruang ekspansi pembiayaan kepada sektor usaha yang lebih luas, termasuk segmen usaha menengah, sehingga memperkuat fungsi intermediasi perbankan daerah.

d. Netral terhadap Kinerja Laba Rugi

e. Secara akuntansi, penggantian biaya sewa dengan beban penyusutan menghasilkan dampak yang relatif netral terhadap laba bersih. Namun demikian, secara arus kas kebijakan ini justru meningkatkan efisiensi karena mengurangi pengeluaran tunai rutin.

Dari perspektif keuangan daerah dan manajemen BUMD, kebijakan penyertaan modal melalui inbreng tidak menimbulkan beban fiskal tambahan yang signifikan, tidak

mengganggu stabilitas operasional bank, serta memperkuat fondasi permodalan dalam jangka panjang.

Dengan demikian, kebijakan ini memenuhi prinsip:

- Efisiensi dan efektivitas pengelolaan Barang Milik Daerah;
- Kehati-hatian perbankan;
- Optimalisasi kekayaan daerah yang dipisahkan;
- Rasionalitas investasi publik.

Secara keseluruhan, penyertaan modal dimaksud dapat dipandang sebagai kebijakan investasi daerah yang produktif, berorientasi pertumbuhan, dan memiliki dasar kelayakan finansial yang memadai untuk ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

2.3.3 Kajian Atas Perseroan Terbatas Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan (Perseroda)

PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) merupakan lembaga keuangan milik Pemerintah Kabupaten Lamongan yang memiliki sejarah panjang dalam mendukung dinamika perekonomian daerah. Eksistensinya tidak terlepas dari kebutuhan masyarakat terhadap akses pembiayaan yang terjangkau pada fase awal pembangunan ekonomi lokal.

I. Sejarah Pendirian dan Permodalan PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda)

A. Periode Awal: Pendirian Bank Pasar (1952–1978)

Pada tanggal 3 Desember 1952, Pemerintah Kabupaten Lamongan mendirikan lembaga keuangan bernama **Bank Pasar Lamongan**. Pendirian tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi ekonomi daerah yang masih relatif lamban serta maraknya praktik pinjaman informal dengan bunga tinggi. Tujuan utama pembentukan Bank Pasar adalah menyediakan akses permodalan bagi masyarakat kecil dan pelaku usaha lokal guna mengurangi ketergantungan terhadap kredit informal.

Bank Pasar Lamongan diundangkan melalui papan pengumuman Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur pada tanggal 26 Agustus 1953. Modal dasar awal

ditetapkan sebesar Rp20.000 (dua puluh ribu rupiah), yang pada masa tersebut mencerminkan komitmen awal pemerintah daerah dalam membangun lembaga intermediasi keuangan rakyat.

B. Penyesuaian sebagai Perusahaan Daerah (1978–2001)

Seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Pemerintah Kabupaten Lamongan melakukan penyesuaian bentuk hukum melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1978, yang mengubah nama menjadi:

Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Daerah Tingkat II Lamongan.

Perubahan ini memperkuat legitimasi kelembagaan sebagai perusahaan milik daerah. Selanjutnya, melalui Surat Keterangan Menteri Keuangan Nomor Ket-361/MK.11/1985 tanggal 16 Juli 1985, perusahaan memperoleh izin untuk meneruskan usaha Bank Pasar. Modal dasar pada periode ini meningkat menjadi Rp111.983.021,23.

C. Transformasi menjadi Bank Perkreditan Rakyat (2001–2007)

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2000, dilakukan penyesuaian kembali kelembagaan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001, dengan perubahan nama menjadi:

Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Lamongan.

Perubahan ini menandai integrasi kelembagaan ke dalam sistem perbankan nasional sebagai Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Modal dasar pada tahap ini ditetapkan sebesar Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah).

D. Penguatan Identitas sebagai Bank Daerah (2007)

Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 09 Tahun 2007, dilakukan perubahan nama menjadi:

Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan.

Perubahan ini dimaksudkan untuk memperkuat identitas kelembagaan sebagai bank daerah yang berorientasi pelayanan publik dan pemberdayaan ekonomi lokal. Modal dasar ditingkatkan menjadi Rp15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

E. Perubahan Bentuk Hukum menjadi Perusahaan Umum Daerah (2019)

Dalam rangka penyesuaian dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 6 Tahun 2019 yang mengubah bentuk hukum menjadi:

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan (Perumda BPR Bank Daerah Lamongan).

Modal dasar ditetapkan sebesar Rp100.000.000.000 (seratus miliar rupiah) yang seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Perubahan tersebut memperoleh persetujuan Otoritas Jasa Keuangan melalui Keputusan Kepala OJK Regional 4 Jawa Timur Nomor Kep-115/KR.04/2019 tanggal 30 Oktober 2019, serta terdaftar dalam sistem OSS dengan Nomor Induk Berusaha 912001715081.

Struktur Permodalan Berdasarkan Perda dan Kebijakan Anggaran

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 6 Tahun 2019:

- Modal dasar Perumda BPR Bank Daerah Lamongan sebesar Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dan seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- Modal awal sebesar Rp5.000.000.000,00.
- Telah mengalami penambahan sehingga modal disetor menjadi Rp26.500.000.000,00.

Selanjutnya:

- Berdasarkan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2020 tentang APBD Tahun Anggaran 2021, dialokasikan penyertaan modal sebesar Rp2.500.000.000,00.
- Ditegaskan kembali melalui Keputusan Bupati Lamongan Nomor 188/110/KEP/413.013/2022 tentang Tambahan Modal Perumda BPR Tahun 2021 sebesar Rp2.500.000.000,00.

Dengan demikian, total modal disetor Perumda BPR Bank Daerah Lamongan menjadi **Rp29.000.000.000,00 (dua puluh sembilan miliar rupiah).**

Riwayat kelembagaan menunjukkan pola penguatan yang konsisten selama lebih dari tujuh dekade, baik dari aspek bentuk hukum maupun struktur permodalan. Kenaikan modal dasar dari Rp20.000 pada tahun 1952 menjadi Rp100 miliar pada tahun 2019 mencerminkan komitmen berkelanjutan Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam memperkuat peran BPR sebagai instrumen intermediasi keuangan lokal.

Namun demikian, terdapat kesenjangan antara:

- Modal dasar (Rp100 miliar), dan
- Modal disetor aktual (Rp29 miliar).

Kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa kapasitas ekspansi usaha BPR masih dapat ditingkatkan melalui kebijakan penyertaan modal tambahan, termasuk melalui mekanisme inbreng Barang Milik Daerah.

Secara konseptual, penyertaan modal dalam bentuk tanah dan bangunan bukanlah kebijakan yang berdiri sendiri, melainkan kelanjutan logis dari strategi penguatan kelembagaan yang telah berlangsung secara historis. Kebijakan tersebut memiliki dasar:

- a. Historis (tradisi penguatan modal bertahap),
- b. Yuridis (mandat Perda dan regulasi BUMD),
- c. Ekonomis (kebutuhan ekspansi pembiayaan sektor riil),
- d. Fiskal (potensi peningkatan dividen dan PAD).

Dengan demikian, kebijakan penyertaan modal saat ini merupakan bagian dari kesinambungan kebijakan publik yang bertujuan memastikan PT BPR Bank Daerah Lamongan tetap relevan, sehat secara finansial, serta mampu mendukung pembangunan ekonomi daerah secara berkelanjutan.

Tabel Komparatif Perkembangan Modal Dasar dan Modal Disetor (1952–2022)

Tahun	Bentuk/Nama Kelembagaan	Dasar Hukum	Modal Dasar	Modal Disetor (jika ada data)	Keterangan
1952	Bank Pasar Lamongan	Pengundangan 1953	Rp20.000	-	Modal awal pendirian
1978	PD Bank Pasar Kab. DT II Lamongan	Perda No. 7/1978	Rp111.983.021,23	-	Penyesuaian UU PD
2001	PD BPR Bank Pasar Lamongan	Perda No. 9/2001	Rp5.000.000.000	-	Transformasi menjadi BPR
2007	PD BPR Bank Daerah Lamongan	Perda No. 09/2007	Rp15.000.000.000	-	Penguatan identitas
2019	Perumda BPR Bank Daerah Lamongan	Perda No. 6/2019	Rp100.000.000.000	Rp26.500.000.000	Perubahan bentuk hukum
2021	Perumda BPR Bank Daerah Lamongan	Perda APBD 2021 & Kepbup 2022	Rp100.000.000.000	Rp29.000.000.000	Tambahan penyertaan Rp2,5 M
2025	PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda)	Perda No 1 Tahun 2025	Rp100.000.000.000	Rp29.000.000.000	Perubahan bentuk hukum

Dalam kurun waktu 67 tahun (1952–2019), modal dasar Perumda BPR Bank Daerah Lamongan mengalami peningkatan dari Rp20.000 menjadi Rp100.000.000.000. Kenaikan nominal tersebut tidak sekadar mencerminkan pertumbuhan kuantitatif, tetapi menunjukkan dinamika kelembagaan yang bersifat struktural dan progresif.

Secara historis, perkembangan permodalan tersebut merefleksikan beberapa hal penting:

- **Penguatan struktur permodalan secara bertahap**, sebagai respons atas meningkatnya kompleksitas usaha dan kebutuhan pembiayaan masyarakat;
- **Penyesuaian terhadap regulasi nasional**, khususnya perubahan rezim hukum perusahaan daerah, perbankan, serta tata kelola BUMD;
- **Ekspansi peran intermediasi keuangan daerah**, seiring dengan pertumbuhan sektor riil di Kabupaten Lamongan;
- **Transformasi kelembagaan**, dari bank pasar berbasis komunitas menjadi Perusahaan Umum Daerah dengan tata kelola perbankan modern.

Namun demikian, meskipun modal dasar telah ditetapkan sebesar Rp100 miliar, hingga tahun 2022 realisasi modal disetor baru mencapai Rp29 miliar atau sekitar 29% dari total modal dasar yang diotorisasi.

Kondisi ini menimbulkan beberapa implikasi strategis:

- a. **Terdapat kapasitas struktural yang belum dioptimalkan**, karena 71% dari modal dasar belum terealisasi sebagai modal disetor riil.
- b. **Ruang ekspansi kredit masih terbatas oleh besaran ekuitas aktual**, bukan oleh batas formal modal dasar.
- c. **Potensi penguatan intermediasi keuangan belum sepenuhnya dimanfaatkan**, terutama dalam konteks kebutuhan pembiayaan sektor pertanian, perdagangan, industri pengolahan, dan konstruksi yang dominan dalam struktur PDRB Lamongan.
- d. **Terdapat peluang kebijakan fiskal strategis**, yaitu mengaktifkan sebagian gap modal melalui mekanisme penyertaan modal, termasuk dalam bentuk inbreng Barang Milik Daerah.

Dengan demikian, kesenjangan antara modal dasar dan modal disetor tidak dapat dipandang semata sebagai persoalan administratif, melainkan sebagai indikator adanya kapasitas kelembagaan yang masih dapat diperkuat. Dalam perspektif pembangunan ekonomi daerah, aktivasi gap tersebut melalui penyertaan modal akan memperbesar basis ekuitas, memperluas ruang pembiayaan produktif, serta meningkatkan kontribusi BPR terhadap pertumbuhan ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Secara konseptual, kebijakan penyertaan modal yang direncanakan merupakan kelanjutan logis dari evolusi historis permodalan yang telah berlangsung sejak 1952, sekaligus instrumen untuk mengoptimalkan potensi kelembagaan dalam menjawab kebutuhan ekonomi daerah yang semakin berkembang.

Dari uraian sebelumnya, masih terdapat kesenjangan (gap) antara **Modal Dasar sebesar sehingga dapat diberikan Analisa sebagai berikut:**

A. Posisi Modal Saat Ini

Struktur permodalan PT BPR Bank Daerah Lamongan saat ini menunjukkan adanya perbedaan signifikan antara modal dasar yang telah diotorisasi dan modal disetor yang terealisasi, yaitu:

- **Modal Dasar:** Rp100.000.000.000
- **Modal Disetor:** Rp29.000.000.000
- **Gap Modal:** Rp71.000.000.000

Dengan demikian, realisasi modal disetor baru mencapai sekitar 29% dari total modal dasar yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Artinya, kapasitas struktural yang secara normatif telah tersedia belum sepenuhnya diaktifkan sebagai ekuitas riil yang dapat dimanfaatkan untuk memperluas intermediasi keuangan.

B. Implikasi terhadap Kapasitas Ekspansi Kredit

Dalam praktik perbankan, kapasitas ekspansi kredit sangat dipengaruhi oleh beberapa variabel utama, yaitu:

- Besaran **modal inti (equity)**;
- Rasio kecukupan modal (capital adequacy ratio);

- Batas maksimum pemberian kredit (BMPK);
- Struktur aset tertimbang menurut risiko (risk weighted assets).

Secara argumentatif, dengan menggunakan pendekatan konservatif bahwa ekspansi kredit produktif dapat berkisar antara 5 sampai 8 kali dari modal sendiri. tambahan ekuitas sekitar Rp17 miliar berpotensi memperluas ruang pembiayaan produktif. Dengan demikian, kebijakan penyertaan modal memiliki efek pengungkit (leverage effect) yang signifikan terhadap kapasitas intermediasi keuangan.

C. Dampak terhadap Struktur Keuangan BPR

Penguatan modal melalui penyertaan aset akan memberikan dampak struktural terhadap kesehatan keuangan perusahaan, antara lain:

- a. Meningkatkan basis ekuitas (equity base) secara langsung;
- b. Menurunkan tekanan rasio leverage;
- c. Memperluas ruang ekspansi kredit produktif tanpa mengganggu prinsip kehati-hatian;
- d. Memperbesar kemampuan diversifikasi portofolio dan mitigasi risiko kredit;
- e. Meningkatkan potensi laba usaha yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan dividen bagi Pemerintah Daerah.

Dalam perspektif tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance), penguatan modal juga memperbaiki persepsi kesehatan keuangan dan kredibilitas lembaga di hadapan regulator serta masyarakat.

D. Relevansi terhadap Struktur Ekonomi Kabupaten Lamongan

Struktur PDRB Kabupaten Lamongan menunjukkan dominasi sektor-sektor produktif yang sangat bergantung pada akses pembiayaan UMKM, yaitu:

- Pertanian–Perikanan (37,48%);
- Perdagangan (15,43%);
- Industri Pengolahan (10,71%);
- Konstruksi (10,33%).

Komposisi tersebut menegaskan bahwa kebutuhan pembiayaan modal kerja, investasi kecil-menengah, dan penguatan rantai pasok lokal relatif tinggi dan berkelanjutan.

Tanpa penguatan modal, BPR berisiko:

- Terbatas dalam pembiayaan sektor produktif yang tumbuh;
- Tidak optimal dalam menangkap peluang ekspansi ekonomi lokal;
- Tertahan oleh batasan rasio permodalan dan prinsip kehati-hatian.

Dengan demikian, peningkatan modal bukan hanya persoalan internal neraca perusahaan, melainkan instrumen strategis untuk menjawab kebutuhan ekonomi riil daerah.

Gap antara modal dasar dan modal disetor menunjukkan adanya ruang fiskal struktural yang belum dimanfaatkan secara optimal. Dalam konteks kebijakan publik, kondisi tersebut dapat dimaknai sebagai:

- Adanya kapasitas kelembagaan yang masih bersifat laten;
- Perlunya aktivasi melalui kebijakan penyertaan modal yang terukur;
- Strategi konversi aset pasif daerah menjadi aset produktif melalui mekanisme inbreng.

Dengan demikian, penyertaan modal tambahan bukan sekadar kebijakan administratif atau penyesuaian neraca, melainkan strategi pembangunan ekonomi daerah yang bersifat:

- Penguatan intermediasi keuangan lokal;
- Optimalisasi pemanfaatan Barang Milik Daerah;
- Peningkatan kapasitas ekspansi kredit produktif;
- Pengungkit pertumbuhan ekonomi sektoral;
- Pendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui dividen.

Dalam perspektif ekonomi regional dan hukum keuangan daerah, kebijakan ini merupakan instrumen rasional dan proporsional untuk memperkuat fungsi BPR sebagai infrastruktur keuangan daerah yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan.

II. Kondisi Keuangan PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda)

Berdasarkan data perkembangan usaha Perumda BPR Bank Daerah Lamongan, kinerja keuangan tahun 2024 menunjukkan tren pertumbuhan yang positif dibandingkan tahun 2023. Pertumbuhan tersebut mencerminkan peningkatan kapasitas intermediasi, penguatan fungsi penghimpunan dana, serta stabilitas profitabilitas dalam kerangka tata kelola BUMD yang sehat.

Pertumbuhan Aset dan Penguatan Fungsi Intermediasi

Total aset meningkat dari Rp550,92 miliar pada tahun 2023 menjadi Rp596,44 miliar pada tahun 2024, atau tumbuh sebesar 8,26% (kenaikan Rp45,51 miliar).⁴⁵Peningkatan ini menunjukkan ekspansi neraca yang sehat dan konsisten dengan fungsi intermediasi perbankan.

Kredit yang diberikan meningkat dari Rp416,24 miliar menjadi Rp434,37 miliar (naik 4,35%), sedangkan Dana Pihak Ketiga (DPK) meningkat dari Rp468,01 miliar menjadi Rp505,37 miliar (naik 7,98%).

Struktur pertumbuhan ini memiliki beberapa makna penting:

- Kenaikan DPK yang lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan kredit menunjukkan meningkatnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap BPR.
- Likuiditas relatif terjaga karena pertumbuhan dana lebih besar dibanding ekspansi kredit.
- Terdapat ruang ekspansi kredit yang masih tersedia karena pertumbuhan dana belum sepenuhnya dikonversi menjadi aset produktif.

Secara struktural, tambahan dana masyarakat sebesar ±Rp37,36 miliar memperkuat kapasitas intermediasi dan memberikan fleksibilitas bagi BPR untuk memperluas pembiayaan produktif ke depan.

Kinerja Operasional dan Efisiensi Usaha

Pendapatan operasional meningkat sebesar 11,69%, dari Rp77,18 miliar menjadi Rp86,21 miliar. Kenaikan ini menunjukkan:

⁴⁵ Laporan Tahunan PT BPR Bank Daerah Lamongan tahun 2024

- Pertumbuhan aktivitas kredit dan pendapatan bunga;
- Optimalisasi penempatan dana pada aset produktif;
- Perbaikan struktur margin usaha.

Beban operasional meningkat sebesar 9,47%, dari Rp64,64 miliar menjadi Rp70,76 miliar. Karena pertumbuhan pendapatan operasional lebih tinggi daripada pertumbuhan beban, maka pendapatan operasional netto meningkat signifikan sebesar 23,15%, dari Rp12,54 miliar menjadi Rp15,44 miliar.

Hal ini mencerminkan peningkatan efisiensi relatif serta perbaikan kemampuan manajemen dalam mengendalikan biaya terhadap peningkatan pendapatan.

Analisis Profitabilitas

Laba sebelum pajak meningkat sebesar 24,89%, dari Rp12,29 miliar menjadi Rp15,35 miliar. Pertumbuhan ini menunjukkan ekspansi usaha yang sehat dan perbaikan kinerja operasional.

Namun, beban pajak meningkat sebesar 85,91%, sehingga laba bersih hanya meningkat sebesar 5,36% (dari Rp9,31 miliar menjadi Rp9,81 miliar). Kenaikan pajak yang signifikan merupakan konsekuensi logis dari meningkatnya laba sebelum pajak.

Meskipun pertumbuhan laba bersih lebih moderat, secara keseluruhan profitabilitas tetap stabil dan menunjukkan tren positif.

Analisis Rasio Keuangan (Pendekatan Argumentatif)

Beberapa rasio kinerja dapat ditarik secara argumentatif:

Return on Assets (ROA):

- ROA 2023 \approx 1,69%
- ROA 2024 \approx 1,64%

ROA relatif stabil meskipun aset meningkat signifikan, yang menunjukkan bahwa ekspansi aset tetap diikuti kemampuan menghasilkan laba secara proporsional. Stabilitas ROA mencerminkan konsistensi produktivitas aset.

Loan to Deposit Ratio (LDR):

- LDR 2023 \approx 88,96%
- LDR 2024 \approx 85,96%

Penurunan LDR menunjukkan likuiditas yang lebih longgar. Artinya, BPR memiliki cadangan likuiditas yang lebih memadai serta ruang untuk meningkatkan ekspansi kredit tanpa menimbulkan tekanan likuiditas.

Kinerja dan Relevansinya terhadap Kebijakan Penyertaan Modal

Kinerja tahun 2024 menunjukkan bahwa Perumda BPR Bank Daerah Lamongan berada dalam kondisi:

- Bertumbuh secara aset dan penghimpunan dana;
- Stabil dalam profitabilitas;
- Memiliki ruang likuiditas untuk ekspansi;
- Menunjukkan efisiensi operasional yang membaik.

Dalam kondisi demikian, penguatan modal melalui penyertaan tambahan (termasuk mekanisme inbreng Barang Milik Daerah) menjadi rasional dan strategis karena:

- a. BPR berada dalam fase ekspansi, bukan fase restrukturisasi;
- b. Tambahan modal dapat dikonversi secara produktif menjadi kredit sektor riil;
- c. Potensi peningkatan laba dan dividen bagi daerah terbuka lebar;
- d. Struktur keuangan yang sehat mendukung ekspansi yang prudensial.

Dengan demikian, data empiris 2023–2024 memperlihatkan bahwa kebijakan penyertaan modal memiliki dasar finansial yang kuat dan tidak bersifat spekulatif, melainkan didukung oleh tren kinerja yang positif dan berkelanjutan.

2.3.4 Implikasi Implikasi Penyertaan Modal Pemerintah Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Pendapatan Asli Daerah

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibentuk berdasarkan amanat Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah

terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara dan/atau BUMD, baik dalam rangka pembentukan maupun penambahan modal.

Secara normatif, penyertaan modal daerah merupakan instrumen kebijakan fiskal yang memungkinkan pemerintah daerah berpartisipasi aktif dalam penguatan sektor ekonomi melalui entitas usaha yang dimiliki daerah. Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan ini merupakan manifestasi dari hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyertaan Modal Daerah bukan sekadar instrumen administratif, melainkan bentuk konkret implementasi kebijakan ekonomi daerah yang berdampak langsung pada struktur perekonomian lokal dan kesejahteraan masyarakat.

A. Implikasi terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Penerapan otonomi daerah bertujuan mengembangkan seluruh potensi ekonomi lokal guna mendorong peningkatan aktivitas ekonomi daerah, yang pada akhirnya berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Dalam kerangka tersebut, penyertaan modal kepada BUMD, khususnya BPR, memiliki beberapa implikasi sosial-ekonomi sebagai berikut:

a. Peningkatan Akses Permodalan bagi UMKM

Perumda BPR Bank Daerah Lamongan berfungsi sebagai lembaga intermediasi keuangan lokal yang dekat dengan pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Dengan penguatan modal melalui penyertaan daerah, kapasitas penyaluran kredit meningkat, sehingga:

- Pelaku usaha memperoleh akses pembiayaan yang lebih mudah;
- Ketergantungan terhadap pembiayaan informal berkurang;
- Biaya modal usaha menjadi lebih terjangkau;
- Produktivitas sektor riil meningkat.

Hal ini berdampak langsung pada penguatan ekonomi rumah tangga dan stabilitas sosial.

b. Penciptaan dan Pemeliharaan Lapangan Kerja

Ekspansi pembiayaan sektor produktif mendorong pertumbuhan usaha di bidang:

- Pertanian dan perikanan;
- Perdagangan;
- Industri pengolahan;
- Konstruksi dan jasa.

Pertumbuhan sektor-sektor tersebut berimplikasi pada peningkatan penyerapan tenaga kerja, yang pada gilirannya meningkatkan daya beli masyarakat dan memperbaiki kualitas hidup.

c. Peningkatan Kualitas Pelayanan Keuangan

Penambahan modal juga memungkinkan BPR meningkatkan kualitas layanan, baik melalui penguatan sistem teknologi informasi, pengembangan produk pembiayaan, maupun peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Peningkatan pelayanan tersebut menciptakan inklusi keuangan yang lebih luas dan mendukung stabilitas ekonomi daerah.

B. Dampak terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Penyertaan modal kepada BUMD memiliki dimensi fiskal yang signifikan, karena laba yang dihasilkan BUMD akan dibagikan dalam bentuk dividen kepada Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham.

Dalam konteks Perumda BPR Bank Daerah Lamongan, peningkatan modal inti:

- a. Meningkatkan kapasitas ekspansi kredit;
- b. Meningkatkan potensi pendapatan bunga;
- c. Meningkatkan laba bersih;
- d. Meningkatkan potensi dividen.

Dividen tersebut merupakan bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang selanjutnya dapat dialokasikan untuk:

- Pembiayaan layanan publik;
- Pembangunan infrastruktur;
- Program pemberdayaan masyarakat;
- Peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan.

Dengan demikian, terdapat hubungan kausal sebagai berikut:

Penyertaan Modal → Peningkatan Modal Inti → Ekspansi Kredit → Peningkatan Laba → Peningkatan Dividen → Peningkatan PAD → Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat

Model ini menunjukkan bahwa penyertaan modal bukan sekadar kebijakan finansial internal BUMD, melainkan instrumen fiskal yang berdampak sistemik terhadap pembangunan daerah.

C. Signifikansi dalam Kerangka Otonomi Daerah

Dalam perspektif otonomi daerah, penyertaan modal merupakan bentuk konkret peran aktif pemerintah daerah dalam sektor perekonomian. Pemerintah daerah tidak hanya bertindak sebagai regulator, tetapi juga sebagai investor publik yang bertanggung jawab.

Kebijakan ini sejalan dengan prinsip:

- a. Desentralisasi ekonomi;
- b. Pemberdayaan potensi lokal;
- c. Penguatan kemandirian fiskal daerah;
- d. Optimalisasi kekayaan daerah yang dipisahkan.

BUMD, khususnya BPR, memiliki posisi strategis sebagai penggerak ekonomi lokal. Oleh karena itu, optimalisasi pengelolaan dan penguatan permodalannya menjadi prasyarat agar BUMD benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal.

Berdasarkan kajian di atas, penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Perumda BPR Bank Daerah Lamongan memiliki implikasi positif terhadap:

- a. Akses permodalan masyarakat;
- b. Pertumbuhan sektor riil;
- c. Penyerapan tenaga kerja;
- d. Peningkatan kualitas pelayanan keuangan;
- e. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui dividen.

Dengan demikian, kebijakan penyertaan modal dapat dipandang sebagai instrumen kebijakan ekonomi daerah yang tidak hanya berorientasi pada penguatan kelembagaan BUMD, tetapi juga memiliki dampak sosial dan fiskal yang signifikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

3,1 Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

Kajian dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan substansi yang akan diatur dalam **Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Daerah berupa Barang Milik Daerah pada Perumda BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda)** merupakan tahapan yang bersifat determinan untuk menjamin **keselarasan norma** (normative coherence) dengan sistem hukum nasional. Evaluasi ini dilakukan untuk memastikan bahwa materi muatan Peraturan Daerah (Perda) yang dibentuk tidak menyimpang dari peraturan yang memiliki hierarki lebih tinggi, serta tidak menimbulkan konflik kewenangan maupun konflik norma dengan peraturan lain yang setara. Dengan demikian, proses ini diarahkan untuk mencapai **harmonisasi vertikal dan horizontal**, sekaligus memastikan status keabsahan serta daya laku (validity and enforceability) dari pengaturan yang akan ditetapkan.

Secara metodologis, evaluasi dilakukan menggunakan instrumen analisis baku dalam ilmu hukum, termasuk penelusuran dasar kewenangan (atribusi/delegasi), pengujian kesesuaian materi muatan, penilaian relevansi norma, dan identifikasi potensi tumpang tindih pengaturan. Hasil evaluasi tersebut menjadi fondasi dalam merumuskan landasan yuridis Perda, sekaligus menentukan ruang lingkup pengaturan agar tetap berada dalam koridor kewenangan Pemerintah Daerah dan tidak melampaui batas (ultra vires).

Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, **semakin rendah hierarki suatu regulasi, semakin operasional dan terbatas ruang lingkup pengaturannya**, sedangkan peraturan yang lebih tinggi cenderung bersifat lebih umum dan abstrak. Perda, oleh karenanya, harus ditempatkan sebagai instrumen normatif yang menjabarkan ketentuan tingkat pusat ke dalam pengaturan yang implementatif sesuai kebutuhan daerah, tanpa membentuk norma yang bertentangan, menyimpang, atau mengurangi makna norma di atasnya. Prinsip ini menjadi acuan agar Perda yang disusun tidak hanya sah secara formil, tetapi juga dapat dijalankan secara efektif dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Prinsip harmonisasi vertikal dan horizontal dalam pembentukan Perda ini bertumpu pada asas-asas berikut:

1. **Lex superior derogat legi inferiori**, yaitu norma yang lebih tinggi mengesampingkan norma yang lebih rendah. Perda tentang penyertaan modal wajib tunduk pada rezim hukum keuangan negara/daerah, pemerintahan daerah, pengelolaan BMD, dan tata kelola BUMD/perbankan.
2. **Lex specialis derogat legi generali**, yaitu norma yang bersifat khusus mengesampingkan norma yang bersifat umum sepanjang mengatur hal yang sama. Dalam konteks ini, pengaturan spesifik mengenai BUMD dan pengelolaan BMD menjadi rujukan operasional yang mengkhususkan rezim umum keuangan daerah.
3. **Lex posterior derogat legi priori**, yaitu norma yang lebih baru mengesampingkan norma yang lebih lama sepanjang mengatur substansi yang sama. Prinsip ini relevan terutama pada perubahan regulasi pengelolaan BMD (misalnya perubahan terhadap Permendagri 19/2016).
4. **Asas legalitas**, yakni setiap tindakan pemerintah daerah, termasuk pengalihan BMD menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan, harus memiliki dasar kewenangan dan prosedur yang tegas dalam peraturan perundang-undangan.

3.2 Analisa Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Untuk menjamin keterpaduan pengaturan, Raperda ini perlu diletakkan dalam satu “peta norma” yang saling terhubung, sekurang-kurangnya mencakup kelompok regulasi berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan (medebewind). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945,

menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya memberikan dasar kewenangan konstitusional kepada Pemerintahan Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Atas dasar tersebut, mengingat pengaturan tentang perusahaan daerah ini sesungguhnya merupakan bagian dari urusan Pemerintahan Daerah pilihan, maka pembentukan peraturan daerah yang mengatur perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah, merupakan realisasi aktivitas yang dibenarkan secara konstitusi.

Dengan demikian, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan merupakan implementasi dari kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan secara kelembagaan maupun bagi masyarakat pengguna jasa serta para pemangku kepentingan

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya Dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 tahun 1950, Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta merupakan landasan hukum pembentukan Kabupaten Lamongan sebagai salah satu daerah otonomi di Indonesia sebagai bagian dari Provinsi Jawa Timur. Undang-undang ini menjadi

legalitas keberadaan Kabupaten Lamongan sebagai daerah otonom sehingga berwenang untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri sebagai perwujudan otonomi daerah.

3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845).

Dasar hukum Bank Perkreditan Rakyat adalah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Kemudian perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan termuat dalam Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Perubahan terakhir ini sekaligus mengubah nomenklatur Bank Perkreditan Rakyat menjadi Bank Perekonomian Rakyat.

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020) merupakan landasan normatif utama dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah, termasuk kebijakan penyertaan modal pemerintah kepada perusahaan negara maupun perusahaan daerah.

Dalam perspektif hukum keuangan publik, penyertaan modal daerah kepada BUMD merupakan bagian dari kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang memiliki konsekuensi fiskal dan akuntabilitas publik. UU 17/2003 menegaskan bahwa seluruh tindakan yang berdampak pada kekayaan negara/daerah harus tunduk pada prinsip:

- Tertib;

- Taat pada peraturan perundang-undangan;
- Efisien;
- Ekonomis;
- Efektif;
- Transparan;
- Bertanggung jawab.

Ketentuan penting yang relevan dengan penyertaan modal daerah diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman, hibah, atau penyertaan modal kepada perusahaan negara/daerah setelah memperoleh persetujuan DPR atau DPRD.

Implikasinya terhadap Raperda Penyertaan Modal Daerah adalah:

- Penyertaan modal tidak dapat dilakukan secara administratif semata, melainkan harus memperoleh persetujuan DPRD;
- Kebijakan penyertaan modal harus tercermin dalam APBD sebagai bagian dari kebijakan pembiayaan daerah;
- Penyertaan modal merupakan bagian dari kebijakan fiskal daerah yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara politik dan hukum.

Dengan demikian, Undang-Undang Keuangan Negara memberikan legitimasi sekaligus pembatasan terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan investasi melalui penyertaan modal.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (sebagaimana diubah melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020) memberikan kerangka hukum terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi pemerintah dan pengelolaan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan.

Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa perbendaharaan negara mencakup keseluruhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana ditetapkan dalam APBN/APBD. Dalam konteks BUMD, penyertaan modal daerah mengubah status kekayaan daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan dalam bentuk saham pada Perseroda.

Ketentuan yang sangat relevan adalah Pasal 41, yang mengatur bahwa:

- Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya;
- Investasi dapat dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung;
- Investasi diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta harus ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta juga harus ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut memiliki implikasi yuridis yang sangat penting bagi penyusunan Raperda, yaitu:

- Penyertaan modal daerah merupakan bentuk investasi jangka panjang;
- Investasi tersebut harus memiliki dasar hukum berupa peraturan perundang-undangan;
- Untuk pemerintah daerah, instrumen hukum yang digunakan adalah Peraturan Daerah;
- Tanpa Perda, penyertaan modal tidak memiliki legitimasi hukum yang memadai.

Dengan demikian, Perda tentang Penyertaan Modal Daerah bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan kewajiban konstitusional dalam kerangka pengelolaan perbendaharaan negara/daerah.

6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, sebagaimana telah mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, memberikan landasan normatif mengenai rezim investasi di Indonesia, termasuk peran pemerintah daerah dalam kegiatan penanaman modal.

Dalam Pasal 1 angka 1 ditegaskan bahwa penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanamkan modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing, untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia. Ketentuan ini menempatkan kegiatan penyertaan modal sebagai bagian dari rezim investasi yang diakui secara hukum nasional.

Lebih lanjut, Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa penanam modal dalam negeri mencakup:

- Orang perseorangan Warga Negara Indonesia;
- Badan usaha Indonesia;
- Negara Republik Indonesia;
- Pemerintah daerah.

Norma tersebut secara eksplisit mengakui bahwa pemerintah daerah merupakan subjek hukum yang dapat bertindak sebagai penanam modal dalam negeri. Dengan demikian, penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD, termasuk Perseroda berbentuk BPR, merupakan bentuk penanaman modal dalam negeri yang sah menurut hukum.

Ketentuan dalam UU Penanaman Modal memiliki beberapa implikasi penting dalam konteks penyusunan Raperda tentang Penyertaan Modal Daerah:

Pengakuan Pemerintah Daerah sebagai Investor Publik

Pemerintah daerah bukan hanya regulator, tetapi juga aktor investasi. Dalam konteks penyertaan modal kepada Perumda BPR Bank Daerah Lamongan, pemerintah daerah bertindak sebagai penanam modal yang:

- Menginvestasikan kekayaan daerah;
- Mengharapkan manfaat ekonomi dan sosial;
- Bertanggung jawab atas tata kelola investasi tersebut.

Hal ini mempertegas bahwa kebijakan penyertaan modal bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan bagian dari strategi investasi daerah.

Keterkaitan dengan Pengembangan Potensi Daerah

UU Penanaman Modal menekankan pentingnya pemberdayaan pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi ekonomi lokal dan meningkatkan koordinasi promosi investasi. Penyertaan modal kepada BPR daerah dapat diposisikan sebagai:

- Instrumen penguatan infrastruktur keuangan lokal;
- Mekanisme peningkatan akses pembiayaan sektor riil;
- Strategi mendorong pertumbuhan UMKM dan usaha produktif.

Dengan kata lain, kebijakan penyertaan modal memiliki dimensi pembangunan ekonomi daerah yang selaras dengan semangat desentralisasi investasi.

Prinsip Kepastian Hukum dan Kemudahan Berusaha

UU Penanaman Modal juga mengedepankan prinsip kepastian hukum, keterbukaan, dan akuntabilitas dalam kegiatan investasi. Oleh karena itu, penyertaan modal daerah harus:

- Didasarkan pada regulasi yang jelas (Perda);
- Memenuhi prinsip transparansi;
- Disertai analisis kelayakan investasi;
- Diikuti pengawasan dan pelaporan yang memadai.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756)

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) merupakan landasan yuridis utama dalam pengaturan badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas, termasuk Perseroan Daerah (Perseroda) sebagai salah satu bentuk BUMD. Meskipun BUMD memiliki rezim khusus dalam hukum pemerintahan daerah, struktur kelembagaan dan mekanisme tata kelolanya tetap tunduk pada prinsip-prinsip hukum perseroan sebagaimana diatur dalam UUPT.

Dalam konteks penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah, ketentuan-ketentuan dalam UUPT yang relevan antara lain sebagai berikut:

Definisi dan Karakter Perseroan Terbatas

Pasal 1 angka 1 UUPT menyatakan bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang serta peraturan pelaksanaannya.

Ketentuan ini menegaskan bahwa:

- Perseroan adalah subjek hukum yang terpisah dari pemegang sahamnya;
- Modal menjadi elemen sentral dalam eksistensi dan operasional perseroan;
- Penyertaan modal daerah dalam BUMD berbentuk Perseroda secara yuridis dikualifikasikan sebagai penyertaan saham dalam suatu badan hukum yang bersifat persekutuan modal.

Dengan demikian, penyertaan modal Pemerintah Daerah melalui mekanisme inbreng aset tanah dan bangunan pada Perumda BPR Bank Daerah Lamongan harus dipahami sebagai peningkatan modal disetor yang berdampak pada struktur permodalan perseroan.

Kedudukan dan Kewenangan RUPS

Pasal 1 angka 4 UUPT menyebutkan bahwa Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) adalah organ perseroan yang memiliki kewenangan yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris, dalam batas yang ditentukan undang-undang dan/atau anggaran dasar.

Dalam Perseroda, Pemerintah Daerah bertindak sebagai pemegang saham, sehingga keputusan strategis terkait:

- Penambahan modal disetor;
- Perubahan anggaran dasar;
- Pengesahan laporan tahunan;
- Penetapan penggunaan laba;
- harus diputuskan melalui mekanisme RUPS.

Implikasinya, setelah Perda tentang penyertaan modal ditetapkan, implementasi teknis penambahan modal tetap harus mengikuti prosedur korporasi melalui RUPS sesuai UUPT dan anggaran dasar perseroan.

. Hak-Hak Pemegang Saham

Pasal 52 ayat (1) UUPT menyatakan bahwa saham memberikan hak kepada pemiliknya untuk:

- menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS;
- menerima pembayaran dividen dan sisa kekayaan hasil likuidasi;
- menjalankan hak lainnya berdasarkan undang-undang.

Dalam konteks Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham Perseroda, ketentuan ini memiliki konsekuensi penting:

- Penyertaan modal daerah akan meningkatkan porsi kepemilikan saham;
- Pemerintah Daerah berhak atas dividen sesuai proporsi kepemilikan;
- Dividen tersebut menjadi bagian dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Oleh karena itu, kebijakan penyertaan modal memiliki dimensi hukum korporasi sekaligus dimensi fiskal daerah.

Pengecualian Ketentuan Pendirian Perseroan

Pasal 7 ayat (7) UUPT menyatakan bahwa ketentuan yang mewajibkan perseroan didirikan oleh dua orang atau lebih tidak berlaku bagi persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.

Meskipun norma tersebut secara eksplisit menyebut “Persero” (BUMN), secara konseptual hal ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap kepemilikan tunggal oleh entitas publik dalam badan hukum perseroan.

Dalam rezim BUMD, pembentukan Perseroda juga dapat dilakukan dengan kepemilikan saham oleh satu pemerintah daerah, sepanjang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang BUMD dan anggaran dasar perseroan.

Dengan demikian, meskipun Perseroda tunduk pada UUPT, ia juga tunduk pada ketentuan khusus dalam hukum pemerintahan daerah dan regulasi BUMD. Artinya, berlaku prinsip *lex specialis*, di mana pengaturan khusus tentang BUMD melengkapi dan dalam batas tertentu mengkhususkan rezim umum perseroan terbatas.

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

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat suatu aturan untuk mengatur masyarakat daerah tersebut didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

Pasal 7

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Peraturan Presiden
- Peraturan Daerah Provinsi; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten dalam hierarki peraturan perundang-undangan memberikan kejelasan mengenai eksistensi dari implementasi kewenangan daerah dalam membuat suatu peraturan. Selain itu, apabila dikaitkan dengan hierarki tersebut, maka sepatutnya Peraturan Daerah dibuat dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan di atasnya agar tidak terjadi konflik norma.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan yuridis utama dalam pengaturan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan kebijakan penyertaan modal oleh pemerintah daerah. Undang-undang ini memberikan dasar kewenangan, batasan, serta arah kebijakan fiskal daerah dalam pengelolaan kekayaan yang dipisahkan.

Pasal 1 angka 40 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Secara konseptual, norma ini menegaskan bahwa:

- BUMD merupakan instrumen ekonomi daerah;
- Modal daerah menjadi elemen utama dalam eksistensi dan operasional BUMD;
- Penyertaan modal merupakan prasyarat fundamental bagi keberlanjutan dan pengembangan usaha BUMD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan BUMD menjadi:

Perusahaan Umum Daerah (Perumda), yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham;

Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda), yang berbentuk Perseroan Terbatas dengan modal terbagi dalam saham, yang seluruhnya atau paling sedikit 51% dimiliki oleh satu daerah.

Dalam konteks PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), bentuk badan hukumnya adalah Perseroan Daerah, sehingga tunduk pada rezim UU Pemerintahan Daerah dan UU Perseroan Terbatas secara simultan.

Pasal 284 ayat (1) menyatakan bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Penjelasan pasal tersebut menegaskan bahwa kepala daerah bertindak sebagai pemegang saham pengendali pada BUMD maupun saham lainnya, dan dilarang menjadi pengurus badan usaha.

Ketentuan ini memiliki implikasi penting:

- Kepala daerah bertindak sebagai representasi hukum pemegang saham;
- Penyertaan modal daerah merupakan bagian dari kewenangan pengelolaan keuangan daerah;
- Terdapat pemisahan fungsi antara pemilik (owner) dan pengurus (management), sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance).

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD, khususnya Pasal 19 ayat (1), menyebutkan bahwa sumber modal BUMD terdiri atas:

- Penyertaan modal daerah;
- Pinjaman;
- Hibah;
- Sumber modal lainnya.

Dari ketentuan tersebut, penyertaan modal daerah merupakan sumber modal utama dan paling mendasar bagi BUMD. Tanpa dukungan permodalan yang memadai, BUMD akan mengalami keterbatasan dalam:

- Ekspansi usaha;
- Penguatan daya saing;
- Peningkatan kapasitas layanan;
- Pengembangan investasi jangka panjang.

Oleh karena itu, kebijakan penyertaan modal menjadi instrumen strategis dalam menjaga keberlanjutan dan pertumbuhan BUMD.

Pasal 285 mengatur bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- Pendapatan transfer;
- Lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- PAD meliputi antara lain:
 - Pajak daerah;
 - Retribusi daerah;
 - Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Dividen yang diperoleh dari BUMD termasuk dalam kategori hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dengan demikian, penyertaan modal memiliki keterkaitan langsung dengan peningkatan PAD melalui mekanisme pembagian laba.

Norma ini menunjukkan hubungan struktural:

Penyertaan Modal → Peningkatan Kinerja BUMD → Peningkatan Laba → Peningkatan Dividen → Peningkatan PAD

Pasal 304 ayat (1) menyatakan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMN dan/atau BUMD.

Lebih lanjut, Pasal 333 ayat (1) menegaskan bahwa penyertaan modal daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 333 ayat (4) dan ayat (5) menyatakan bahwa:

Penyertaan modal dapat berupa uang atau barang milik daerah;

Barang milik daerah harus dinilai sesuai nilai riil pada saat akan dijadikan penyertaan modal;

Nilai riil diperoleh melalui penilaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan ini memiliki implikasi yuridis yang tegas:

- Penyertaan modal tidak dapat dilakukan tanpa Perda;
- Penilaian aset harus dilakukan secara profesional dan akuntabel;
- Penyertaan modal dalam bentuk barang harus mencerminkan nilai wajar (fair value).

Undang-Undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa tujuan BUMD adalah:

- Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- Menyelenggarakan kemanfaatan umum;
- Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dalam konteks tersebut, penyertaan modal merupakan:

- Investasi jangka panjang daerah;
- Instrumen peningkatan kapasitas ekonomi lokal;
- Mekanisme penguatan struktur permodalan BUMD;
- Sarana peningkatan kontribusi dividen terhadap pembiayaan pembangunan daerah.

9. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Adapun urusan yang bukan merupakan kewenangan daerah dijalankan melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Karena keseluruhan urusan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berada di bawah Presiden sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pelaksanaannya harus berlangsung secara terpadu dan terkoordinasi, bukan secara terpisah.

Kondisi tersebut menghendaki adanya harmonisasi dalam aspek pendanaan guna mencapai tujuan bernegara. Mengingat kapasitas fiskal daerah pada umumnya masih terbatas dalam membiayai pembangunan sarana dan prasarana publik, pemerintah daerah diberikan ruang untuk memanfaatkan berbagai sumber pembiayaan berbasis utang, baik melalui mekanisme konvensional maupun prinsip syariah. Skema tersebut meliputi pinjaman daerah, penerbitan obligasi daerah, serta sukuk daerah.

Dalam pengaturannya, pinjaman daerah diklasifikasikan berdasarkan tujuan penggunaannya, bukan lagi berdasarkan jangka waktu. Penggunaannya mencakup antara lain pengelolaan kas, pembiayaan infrastruktur, restrukturisasi atau pengelolaan portofolio utang daerah, serta penerusan pinjaman dan/atau penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain itu, bentuk pinjaman daerah diperluas menjadi pinjaman tunai dan pinjaman kegiatan. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 156 dan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022.

10. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 684);

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK) merupakan reformasi komprehensif sektor keuangan melalui pendekatan omnibus law. Undang-undang ini bertujuan memperkuat struktur, fungsi, dan stabilitas sistem keuangan nasional agar mampu mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif, berkelanjutan, dan berkeadilan.

Dalam Pasal 1 angka 1 ditegaskan bahwa sistem keuangan adalah kesatuan yang terdiri atas lembaga jasa keuangan, pasar keuangan, dan infrastruktur keuangan termasuk sistem pembayaran, yang berinteraksi untuk menghimpun dana masyarakat dan mengalokasikannya bagi aktivitas ekonomi.

Dalam konteks Perumda BPR Bank Daerah Lamongan, ketentuan ini menempatkan BPR sebagai bagian dari arsitektur sistem keuangan nasional yang berfungsi sebagai lembaga intermediasi, khususnya pada segmen mikro dan kecil.

Salah satu tujuan utama Undang-Undang P2SK adalah mengoptimalkan fungsi intermediasi sektor keuangan untuk mendukung sektor usaha produktif. Hal ini memiliki korelasi langsung dengan peran BPR sebagai:

- Penyedia kredit bagi UMKM;
- Lembaga pembiayaan lokal berbasis kedekatan informasi;
- Instrumen inklusi keuangan daerah.

Penguatan modal melalui penyertaan modal daerah akan memperbesar kapasitas intermediasi BPR sehingga selaras dengan tujuan Undang-Undang P2SK untuk:

- Meningkatkan portofolio pendanaan sektor produktif;
- Memperluas sumber pembiayaan jangka panjang;
- Mendukung pertumbuhan usaha lokal.

Undang-Undang P2SK menekankan perluasan akses dan peningkatan literasi keuangan masyarakat. Dalam konteks daerah:

- BPR memiliki posisi strategis sebagai lembaga keuangan yang dekat dengan masyarakat;
- Penguatan permodalan memungkinkan ekspansi layanan ke wilayah yang lebih luas;
- Peningkatan kapasitas teknologi dan tata kelola meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Dengan demikian, penyertaan modal daerah tidak hanya memperkuat neraca perseroan, tetapi juga berkontribusi terhadap agenda nasional inklusi keuangan.

Undang-Undang P2SK juga bertujuan memperkuat stabilitas kelembagaan sektor keuangan dan meningkatkan mitigasi risiko. Dalam kerangka tersebut:

- Penguatan modal inti BPR meningkatkan ketahanan terhadap risiko kredit;
- Peningkatan CAR memperkuat buffer permodalan;
- Peningkatan tata kelola sejalan dengan prinsip prudential banking.

Artinya, kebijakan penyertaan modal daerah kepada BPR sejalan dengan semangat Undang-Undang P2SK dalam memperkuat fondasi sektor keuangan secara struktural.

Undang-Undang P2SK juga memperluas kewenangan regulator sektor keuangan, termasuk penguatan pembinaan, pengawasan, serta perlindungan konsumen.

Bagi BPR daerah, implikasinya adalah:

- Kewajiban menjaga tata kelola perusahaan yang baik;
- Peningkatan standar manajemen risiko;
- Perlindungan terhadap data dan kepentingan nasabah.

Penguatan permodalan melalui penyertaan modal daerah mendukung kepatuhan terhadap standar regulasi yang semakin ketat dalam rezim P2SK.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023, penyertaan modal daerah kepada PT BPR Bank Daerah Lamongan memiliki relevansi strategis karena:

- Mendukung optimalisasi fungsi intermediasi sektor keuangan;
- Memperkuat kapasitas pembiayaan sektor usaha produktif;
- Meningkatkan inklusi dan literasi keuangan di daerah;
- Memperkuat stabilitas kelembagaan BPR;
- Sejalan dengan kebijakan nasional penguatan sistem keuangan.

Dengan demikian, kebijakan penyertaan modal daerah tidak hanya memiliki dasar yuridis dalam hukum pemerintahan daerah dan keuangan negara, tetapi juga konsisten dengan kebijakan makro sektor keuangan nasional.

11. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173)

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP BUMD) merupakan regulasi operasional utama yang mengatur tata kelola, sumber permodalan, pembinaan, dan pengawasan BUMD. Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah

Daerah kepada Perumda BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda), PP ini menjadi rujukan normatif yang bersifat teknis dan implementatif.

Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) PP 54/2017 menegaskan bahwa Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.

Pelaksanaan kewenangan tersebut meliputi:

- Penyertaan modal;
- Subsidi;
- Penugasan;
- Penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Dalam Perseroda, Kepala Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham, sedangkan pada Perumda berkedudukan sebagai pemilik modal. Kewenangan ini dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Implikasinya terhadap Raperda adalah bahwa penyertaan modal harus ditempatkan sebagai kebijakan pemilik (owner policy), bukan kebijakan operasional manajemen.

Berdasarkan Pasal 7 PP 54/2017 menyatakan bahwa pendirian BUMD bertujuan untuk:

- Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;
- Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu sesuai kondisi dan potensi daerah berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik;
- Memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dengan demikian, penguatan permodalan BPR daerah melalui penyertaan modal tidak hanya ditujukan untuk profitabilitas, tetapi juga untuk mendukung fungsi sosial-ekonomi daerah.

Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa sumber modal BUMD terdiri atas:

- Penyertaan modal daerah;
- Pinjaman;
- Hibah;
- Sumber modal lainnya.
- Penyertaan modal daerah dapat bersumber dari:
- APBD; dan/atau
- Konversi dari pinjaman.

Modal yang berasal dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD (Pasal 20). Hal ini menegaskan prinsip limited liability pemerintah daerah sebagai pemegang saham/pemilik modal.

PP 54/2017 mengatur bahwa penyertaan modal daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan dapat dilakukan untuk:

- Pendirian BUMD;
- Penambahan modal BUMD;
- Pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain.

Penyertaan modal dapat berupa uang maupun barang milik daerah. Barang milik daerah harus dinilai berdasarkan nilai riil pada saat dijadikan penyertaan modal, dengan penilaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Ketentuan ini mempertegas:
- Kewajiban appraisal independen;
- Kepatuhan pada prinsip nilai wajar (fair value);
- Akuntabilitas pengalihan BMD menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan.

PP 54/2017 mengatur bahwa penyertaan modal untuk penambahan modal BUMD dilakukan dalam rangka:

- Pengembangan usaha;
- Penguatan struktur permodalan;

- Penugasan Pemerintah Daerah.
- Namun, penyertaan modal tersebut hanya dapat dilakukan setelah:
- Dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah; dan
- Tersedia rencana bisnis (business plan) BUMD.

Ketentuan ini sangat penting dalam konteks Naskah Akademik, karena menjadikan analisis investasi sebagai prasyarat substantif sebelum penetapan Perda.

Berdasarkan PP 54/2017, rencana penyertaan modal berupa inbreng aset tanah dan bangunan kepada PT BPR Bank Daerah Lamongan harus memenuhi unsur-unsur berikut:

Memiliki tujuan jelas (penguatan struktur permodalan dan pengembangan usaha);

- Ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- Didahului analisis investasi yang komprehensif;
- Didukung rencana bisnis BPR;
- Menggunakan nilai riil hasil penilaian profesional;
- Memperhatikan batas pertanggungjawaban keuangan daerah.

Dengan demikian, PP 54/2017 memperkuat legitimasi sekaligus menetapkan standar kehati-hatian dalam penyertaan modal daerah kepada BUMD.

12. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 mengatur bahwa investasi pemerintah merupakan penempatan dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang, baik dalam bentuk penyertaan saham, pembelian surat utang, maupun investasi langsung lainnya, yang ditujukan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat strategis lainnya bagi negara.

Regulasi ini disusun sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas dan tata kelola investasi pemerintah melalui penyempurnaan kerangka pengaturan yang lebih komprehensif. Pembaruan tersebut terutama berkaitan dengan pemisahan dan penegeasan kewenangan dalam aspek regulasi, supervisi, serta pelaksanaan operasional investasi pemerintah.

Pembagian kewenangan ke dalam tiga ranah tersebut dimaksudkan untuk membentuk sistem pengelolaan investasi yang lebih terstruktur dan selaras dengan praktik terbaik di tingkat internasional. Dengan pemisahan fungsi tersebut, diharapkan tercipta tata kelola yang transparan, profesional, dan akuntabel.

Secara normatif, pengaturan ini juga bertujuan untuk memperkuat mekanisme pengawasan dan keseimbangan (check and balances) dalam setiap tahapan investasi, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi dan pertanggungjawaban. Dengan demikian, investasi pemerintah dapat dikelola secara lebih prudent serta memberikan nilai tambah optimal bagi pembangunan nasional maupun daerah.

13. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Dalam Pasal 72 ayat (1) ditegaskan bahwa penyertaan modal merupakan salah satu instrumen permodalan bagi BUMD. Kebijakan ini dilakukan dalam rangka pendirian badan usaha, penataan kembali struktur permodalan, dan/atau penguatan kapasitas usaha BUMN, BUMD, maupun badan hukum lain yang seluruh atau sebagian kepemilikannya berada pada negara atau daerah, dengan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 72 ayat (2) mengatur bahwa penyertaan modal tersebut dapat dilakukan dalam bentuk uang maupun barang. Barang yang dimaksud mencakup aset yang diperoleh dalam rangka pelaksanaan penugasan pemerintah daerah melalui mekanisme pengadaan, maupun barang milik daerah yang dinilai akan lebih efektif dan produktif apabila pengelolaannya dialihkan kepada BUMD.

Ketentuan ini pada prinsipnya memberikan landasan hukum bagi optimalisasi pemanfaatan aset daerah sebagai bagian dari strategi penguatan struktur permodalan dan peningkatan kinerja badan usaha milik daerah.

14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)

Bahwa peraturan ini merupakan peraturan pelaksana ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah.

15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 155)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini melaksanakan amanat dalam Pasal melaksanakan ketentuan Pasal 90, Pasal 94 ayat (9), Pasal 96 ayat (7), Pasal 97 ayat (9) dan Pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah berkaitan dengan rencana bisnis, rencana kerja dan anggaran, kerja sama, pelaporan dan evaluasi Badan Usaha Milik Daerah. Sehingga rancangan peraturan daerah Kabupaten Lamongan mengenai Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, tetap harus mengacu pada peraturan tersebut khususnya mengenai pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi.

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

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 (Permendagri 77/2020) ditetapkan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 221 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Pasal 1 angka

1 ditegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah mencakup keseluruhan proses yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah.

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (2) menguraikan ruang lingkup pedoman teknis pengelolaan keuangan daerah, yang meliputi antara lain pengelola keuangan daerah, APBD, tahapan penyusunan dan penetapan APBD, pelaksanaan dan penatausahaan keuangan, pelaporan semester pertama dan perubahan APBD, akuntansi serta pelaporan keuangan daerah, penyusunan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pengelolaan kekayaan dan utang daerah, BLUD, penyelesaian kerugian daerah, penyediaan informasi keuangan daerah, serta pembinaan dan pengawasan.

Dalam Lampiran Permendagri 77/2020 juga diatur secara khusus mengenai penyertaan modal daerah sebagai bagian dari pengeluaran pembiayaan daerah. Ketentuan pokoknya dapat diringkas sebagai berikut:

Pertama, pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal kepada BUMD, BUMN, badan usaha swasta, dan/atau koperasi. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, serta memperbaiki kesejahteraan masyarakat.

Kedua, penyertaan modal dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Manfaat tersebut antara lain berupa dividen, bunga, pertumbuhan nilai investasi, bagi hasil, peningkatan penerimaan daerah, perluasan kesempatan kerja, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Ketiga, bentuk penyertaan modal daerah dapat berupa investasi surat berharga maupun investasi langsung. Investasi surat berharga dilakukan melalui pembelian saham dan/atau surat utang, sedangkan investasi langsung dapat berupa penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman, termasuk dana bergulir yang disalurkan melalui lembaga keuangan bank maupun non-bank.

Keempat, pelaksanaan penyertaan modal harus didasarkan pada analisis kelayakan oleh penasihat investasi untuk memperoleh nilai wajar, yang meliputi

analisis kelayakan usaha, analisis portofolio, dan analisis risiko. Penasihat investasi ditetapkan oleh kepala daerah.

Kelima, penyertaan modal hanya dapat dilaksanakan apabila telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal. Bahkan dalam kondisi APBD tidak surplus, penyertaan modal tetap dimungkinkan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan dan telah diatur dalam Perda yang bersangkutan. Apabila terdapat penambahan nilai penyertaan melebihi jumlah yang telah ditetapkan, maka diperlukan perubahan Perda.

Keenam, pengelolaan penyertaan modal meliputi tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban, divestasi, serta pembinaan dan pengawasan, yang harus sejalan dengan kebijakan investasi nasional dan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Kepala Daerah.

Permendagri 77/2020 sekaligus mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sehingga menjadi rujukan utama dalam penyusunan Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah berupa barang milik daerah.

17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Bank Perekonomian Rakyat Milik Pemerintah Daerah dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah Milik Pemerintah Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2024 menegaskan bahwa Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dan BPR Syariah yang dimiliki oleh pemerintah daerah wajib berbadan hukum Perseroan Terbatas Daerah (Perseroda), sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2). Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum sekaligus memperkuat tata kelola kelembagaan BPR sebagai bagian dari struktur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Lebih lanjut, Pasal 5 ayat (4) menentukan bahwa pendirian BPR dan BPR Syariah harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah yang sekurang-kurangnya memuat nama perseroan, maksud dan tujuan, kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, serta besaran modal dasar. Dalam Pasal 6 dijelaskan bahwa tujuan pendirian BPR milik daerah adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah,

memperluas inklusi dan akses keuangan masyarakat, serta memperkuat pembiayaan bagi sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

Di samping itu, Pasal 4 memberikan kewenangan kepada BPR dan BPR Syariah milik daerah untuk menerima simpanan dari pemerintah daerah, pemerintah desa, maupun BUMD; menyalurkan Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan/atau KUR Daerah; serta menjalankan fungsi sebagai kas desa berdasarkan penunjukan kepala daerah.

Dalam aspek permodalan, Pasal 9 dan Pasal 10 mengatur bahwa sumber modal BPR dapat berasal dari Penyertaan Modal Daerah (PMD), hibah, serta sumber lain yang sah seperti kapitalisasi cadangan, revaluasi aset, dan agio saham. Apabila permodalan belum memenuhi ketentuan minimum, Pasal 10 ayat (5) memberikan mekanisme penyesuaian melalui pengembalian dividen ke APBD untuk kemudian disertakan kembali sebagai tambahan PMD. Skema ini dirancang untuk memperkuat struktur permodalan BPR tanpa mengabaikan kepentingan fiskal daerah.

Pasal 13 juga mensyaratkan bahwa setiap penyertaan modal daerah harus didasarkan pada analisis investasi yang objektif. Dokumen rencana kegiatan investasi disusun oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan dilakukan penelaahan oleh penasihat investasi yang ditetapkan oleh kepala daerah, sehingga menjamin prinsip kehati-hatian dan akuntabilitas.

Selain itu, Pasal 5 ayat (6) sampai dengan ayat (8) membuka kemungkinan konsolidasi BPR milik pemerintah daerah dengan lembaga keuangan mikro, sepanjang didahului analisis kelayakan dan entitas hasil penggabungan tetap berstatus sebagai BPR atau BPR Syariah milik pemerintah daerah. Pengaturan ini memberikan ruang fleksibilitas dalam penguatan struktur kelembagaan, sekaligus memastikan bahwa tata kelola dan pengawasannya tetap sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor keuangan.

18. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 11/OJK)

Bahwa Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tersebut merupakan aturan pelaksana Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, yang diantaranya mengatur ketentuan tentang Bank Perekonomian Rakyat.

19. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 14)

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, secara berjejang merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga dengan dasar kewenangan yang diatur sedemikian rupa, terwujud sebuah metode dan standar yang tepat dalam penyusunan produk hukum daerah sesuai dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga terwujud produk hukum yang baik di Kabupaten Lamongan baik norma dan prosesnya.

20. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 17 Tahun 2018 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 17).

Selain mengatur BUMD Lamongan secara umum, Peraturan Daerah ini secara khusus mengatur kewenangan Bupati untuk mengubah bentuk badan hukum Perumda menjadi Perseroda. Sehingga ketentuan ini selaras dengan Perubahan bentuk yang akan dilakukan, yaitu dari Perumda menjadi Perseroda. Dimana perubahan tersebut dilakukan dengan cara menetapkan Peraturan Daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas dan pembuatan Akte Notaris pendirian sebagai Perseroda.

Bahkan Secara khusus mengatur muatan Anggaran dasar Perseroda sebagaimana dirincikan dalam Pasal 4.

21. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten Lamongan 2021 (Lembar Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2020)

Peraturan Daerah ini menjadi dasar bagi penambahan modal disetor Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan dari yang sebelumnya berjumlah Rp 26.500.000.000,00 (dua puluh enam milyar lima ratus juta rupiah). Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah ini terdapat penambahan Penyertaan Modal Daerah sebesar Rp 2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah). Sehingga jumlah modal disetor Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan secara keseluruhan menjadi Rp 29.000.000.000,00 (dua puluh sembilan milyar rupiah).

22. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum PD BPR Bank Daerah Lamongan menjadi Perseroda BPR Bank Daerah Lamongan

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 1 Tahun 2025 yang berlaku sejak 2 Januari 2025 mengatur perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan. Perda ini sekaligus mencabut sejumlah Perda sebelumnya yang mengatur tentang Bank Pasar/Bank Daerah Lamongan, mulai dari Perda Nomor 9 Tahun 2001 hingga Perda Nomor 6 Tahun 2019.

Perubahan bentuk badan hukum tersebut merupakan penyesuaian terhadap rezim hukum BUMD dan sektor perbankan yang mutakhir, khususnya:

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD;
- Ketentuan sektor perbankan dan penguatan sektor keuangan (UU P2SK 2023).

Perubahan dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) memiliki implikasi fundamental dalam struktur hukum dan tata kelola perusahaan, yaitu:

- Status badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas;
- Modal terbagi dalam saham;
- Pemerintah Daerah berkedudukan sebagai pemegang saham;
- Tata kelola tunduk pada UU Perseroan Terbatas dan PP BUMD.

Dengan demikian, sejak berlakunya Perda Nomor 1 Tahun 2025, penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada Bank Daerah Lamongan harus diposisikan sebagai:

- Penambahan modal disetor dalam bentuk saham;
- Keputusan korporasi yang dilaksanakan melalui mekanisme RUPS;
- Perubahan struktur permodalan yang tunduk pada rezim hukum perseroan.

Hal ini mempertegas bahwa kebijakan penyertaan modal dalam Raperda yang sedang disusun merupakan kelanjutan logis dari restrukturisasi kelembagaan yang telah dilakukan melalui Perda Nomor 1 Tahun 2025.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Terdapat tiga fondasi utama agar suatu norma hukum memiliki kekuatan keberlakuan yang utuh dan efektif, yakni landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Landasan filosofis merujuk pada dasar pemikiran atau nilai-nilai fundamental yang melandasi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Aspek ini berkaitan dengan cita hukum (*rechtsidee*), pandangan hidup, serta orientasi keadilan yang hendak diwujudkan melalui norma yang dirumuskan. Dengan kata lain, setiap regulasi harus berpijak pada nilai-nilai dasar yang menjadi arah dan tujuan hukum itu sendiri.

Landasan sosiologis berkaitan dengan realitas sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Suatu peraturan dibentuk karena adanya kebutuhan nyata, tuntutan, atau persoalan yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan norma hukum harus relevan dengan kondisi sosial, responsif terhadap dinamika masyarakat, serta mampu memberikan solusi atas permasalahan yang ada.

Sementara itu, landasan yuridis menegaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan wajib disusun berdasarkan ketentuan hukum yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Prinsip ini bertujuan untuk menjaga konsistensi dan keselarasan antar norma dalam satu sistem hukum, sehingga tidak terjadi pertentangan atau disharmoni yang dapat mengganggu kepastian hukum.⁴⁶

4.1 Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan refleksi dari nilai-nilai dasar yang hidup dalam masyarakat serta cita hukum (*rechtsidee*) yang hendak diwujudkan melalui norma yang dibentuk. Dalam perspektif filsafat hukum, sebagaimana dikemukakan oleh H. Rojidi Ranggawijaya,⁴⁷ hukum tidak semata-mata berfungsi sebagai instrumen pengaturan, melainkan sebagai perwujudan dari nilai

⁴⁶ Evi Noviawati. *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Jurnal Galuh Justisi. Volume 6. No. 1. Maret 2018.

⁴⁷ H. Rojidi Ranggawijaya. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung.

moral dan etika bangsa yang hendak dicapai melalui sistem hukum yang tertib dan berkeadilan.

Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk harus mencerminkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pancasila sebagai dasar negara sekaligus pandangan hidup bangsa mengandung nilai keselarasan, keseimbangan, dan keadilan dalam hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, manusia dengan sesama, serta manusia dengan lingkungan dan dirinya sendiri. Nilai tersebut menegaskan bahwa pembangunan ekonomi bukan sekadar akumulasi modal, melainkan sarana untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin secara adil dan beradab.⁴⁸

Dalam konteks penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, landasan filosofisnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Adanya kehendak untuk mewujudkan pembangunan ekonomi daerah yang berkeadilan dan berorientasi pada kemanusiaan, melalui penguatan lembaga keuangan daerah yang melayani seluruh lapisan masyarakat.
2. Adanya komitmen untuk meningkatkan pemerataan akses pembiayaan, khususnya bagi pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), sebagai bagian dari strategi pemberdayaan ekonomi rakyat.
3. Adanya kebutuhan untuk menjamin kepastian hukum dalam penguatan struktur permodalan BUMD melalui instrumen Peraturan Daerah yang disusun secara sistematis, rasional, dan partisipatif.

Ketiga aspek tersebut memiliki korelasi langsung dengan nilai-nilai Pancasila, khususnya:

⁴⁸ Koesnadi Hardjasoemantri. 2000. Hukum Tata Lingkungan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Sila Kedua: *Kemanusiaan yang adil dan beradab*, yang menuntut agar kebijakan ekonomi tidak bersifat diskriminatif dan mampu menjamin akses yang adil terhadap sumber daya keuangan;
- Sila Kelima: *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*, yang menghendaki distribusi manfaat pembangunan secara merata dan tidak terkonsentrasi pada kelompok tertentu.

Secara hakikat, nilai kemanusiaan dan keadilan sosial sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari terjaminnya kehidupan ekonomi yang layak bagi setiap warga negara. Upaya Pemerintah Daerah dalam memperkuat modal Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan merupakan bentuk konkret tanggung jawab konstitusional daerah dalam menciptakan sistem keuangan lokal yang inklusif, produktif, dan berkelanjutan.

BUMD sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah memiliki fungsi ganda, yakni sebagai entitas bisnis yang mencari keuntungan dan sebagai instrumen pelayanan publik. Dalam konteks ini, Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan berperan sebagai:

- Penyedia akses pembiayaan bagi sektor usaha produktif;
- Penyeimbang pasar keuangan lokal;
- Penggerak ekonomi kerakyatan;
- Kontributor Pendapatan Asli Daerah melalui dividen.

Oleh karena itu, penambahan modal melalui penyertaan modal daerah bukan sekadar tindakan administratif pengalihan aset, melainkan merupakan kebijakan strategis yang berakar pada nilai keadilan sosial dan tanggung jawab moral negara terhadap kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, secara filosofis, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan memiliki legitimasi nilai yang kuat karena:

1. Selaras dengan Pancasila sebagai dasar negara;
2. Mewujudkan cita hukum kesejahteraan sosial;

3. Mengimplementasikan prinsip keadilan distributif dalam sektor keuangan daerah;
4. Mendukung pembangunan ekonomi daerah yang inklusif dan berkeadilan.

Landasan filosofis ini menempatkan penyertaan modal daerah sebagai instrumen kebijakan publik yang tidak hanya rasional secara ekonomi, tetapi juga berakar pada nilai moral dan konstitusional bangsa Indonesia.

4.2 Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan yang didasarkan pada realitas empiris, kebutuhan aktual masyarakat, serta dinamika sosial-ekonomi yang berkembang. Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa landasan sosiologis harus mencerminkan fakta perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat serta negara, sehingga peraturan yang dibentuk dapat dipahami, diterima, dan dipatuhi oleh masyarakat.

Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, landasan sosiologis bertumpu pada kondisi riil perekonomian daerah serta kebutuhan pembiayaan masyarakat, khususnya pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), sebagai tulang punggung ekonomi daerah.

Kabupaten Lamongan memiliki struktur ekonomi yang ditopang oleh sektor perdagangan, pertanian, perikanan, jasa, serta UMKM. Karakteristik ini menunjukkan bahwa ekonomi daerah sangat bergantung pada pembiayaan produktif skala mikro dan kecil yang cepat, fleksibel, serta sesuai dengan karakter usaha masyarakat.

Beberapa tantangan sosial-ekonomi yang dihadapi masyarakat antara lain:

- Terbatasnya akses pembiayaan perbankan umum bagi pelaku UMKM;
- Keterbatasan agunan dan rendahnya skala usaha;
- Fluktuasi ekonomi regional yang berdampak pada likuiditas pelaku usaha;
- Kebutuhan pembiayaan produktif yang mudah, cepat, dan terjangkau.

Dalam konteks tersebut, keberadaan Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan memiliki posisi strategis sebagai lembaga intermediasi keuangan yang dekat dengan masyarakat dan memahami karakteristik sosial-ekonomi lokal.

Berdasarkan hasil penelitian Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia tentang Potensi Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank

Pembiayaan Rakyat Syariah Indonesia, terkait Kinerja Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dan Potensi Usaha Mikro dan Kecil (UMK) adalah sebagai berikut:⁴⁹

Usaha Mikro Kecil (UMK) memiliki peranan penting dalam perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari jumlah UMK yang terus bertumbuh. Per tahun 2019, jumlah UMK di Indonesia mencapai 65,4 juta unit atau tumbuh 2 persen dibandingkan tahun 2018. Selain itu, persentase tenaga kerja UMK terhadap jumlah penduduk yang bekerja sangatlah besar yaitu mencapai 89,9 persen pada tahun 2019. Jumlah tenaga kerja UMK tercatat sebesar 115,8 juta orang per tahun 2019 dan 110 juta diantaranya merupakan tenaga kerja usaha mikro. Besarnya jumlah unit usaha dan tenaga kerja UMK membuat UMK berperan penting dalam perekonomian Indonesia. Kontribusi sektor UMK terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional juga terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019, kontribusi sektor UMK mencapai 46,9 persen terhadap PDB nasional, dari tahun 2015 yang hanya sebesar 41,9 persen. Peranan penting dari UMK membutuhkan dorongan terutama dari sisi pembiayaan atau financing terhadap UMK. Lebih banyaknya pembiayaan terhadap UMK akan meningkatkan kapasitas bisnis UMK yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Namun demikian pembiayaan sektor UMK oleh Bank Umum masih sebesar kurang dari 10 persen terhadap total kontribusi UMK dalam PDB. Oleh karena itu, peningkatan akses pembiayaan terhadap UMK perlu dikembangkan untuk mendorong perekonomian nasional. Salah satu lembaga intermediasi formal yang berfokus terhadap pembiayaan UMK adalah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).

Secara sosiologis, masyarakat menempatkan BUMD sebagai instrumen pembangunan ekonomi daerah yang memiliki tanggung jawab sosial. Ekspektasi tersebut antara lain:

1. BUMD mampu menyediakan layanan keuangan yang inklusif dan terjangkau;
2. BUMD mampu mendukung pertumbuhan usaha masyarakat;
3. BUMD mampu membuka peluang kerja dan meningkatkan pendapatan daerah;
4. BUMD dikelola secara profesional, transparan, dan akuntabel.

Penyertaan modal berupa barang milik daerah kepada Perseroada merupakan respons kebijakan atas ekspektasi tersebut. Penguatan modal inti secara langsung meningkatkan kapasitas bank dalam menyalurkan kredit produktif kepada sektor riil yang membutuhkan dukungan pembiayaan.

Secara empiris, penguatan struktur permodalan BPR daerah akan menghasilkan dampak sosial yang terukur, antara lain:

1. Peningkatan kapasitas pembiayaan UMKM;
2. Peningkatan aktivitas ekonomi lokal;

⁴⁹Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Potensi Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Indonesia: Diagnosa Awal Kinerja Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dan Potensi Usaha Mikro dan Kecil (UMK), 2022, hal. 7

3. Peningkatan penyerapan tenaga kerja;
4. Penguatan stabilitas ekonomi daerah;
5. Peningkatan kontribusi dividen terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Manfaat tersebut memiliki efek multiplikatif. Ketika akses pembiayaan meningkat, produktivitas usaha masyarakat meningkat, daya beli membaik, dan pertumbuhan ekonomi daerah menjadi lebih inklusif serta merata.

Dari perspektif sosiologis, legitimasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh tingkat kepercayaan masyarakat. Kepercayaan tersebut dibangun melalui:

- Profesionalitas pengelolaan BUMD;
- Kepastian hukum;
- Transparansi penggunaan aset daerah;
- Akuntabilitas hasil investasi.

Penyertaan modal yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah memberikan legitimasi formal dan jaminan kepastian hukum. Masyarakat memperoleh keyakinan bahwa kebijakan investasi daerah dilakukan secara terencana, rasional, dan bertanggung jawab, bukan sekadar kebijakan administratif.

Dalam sistem otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya dan potensi ekonomi demi kesejahteraan masyarakat. Penyertaan modal kepada Perseroda bukan hanya instrumen fiskal, melainkan sarana kebijakan pembangunan yang bertujuan:

- Mengurangi kesenjangan akses pembiayaan;
- Memperkuat kemandirian ekonomi daerah;
- Mengoptimalkan aset daerah agar produktif;
- Meningkatkan kualitas pelayanan publik di sektor keuangan.

Kebijakan ini mencerminkan peran aktif pemerintah daerah dalam mengintervensi pasar secara proporsional guna mendorong pembangunan ekonomi yang berkeadilan.

Secara sosiologis, Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Berupa Barang kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan memiliki dasar yang kuat karena:

1. Berangkat dari kebutuhan riil masyarakat terhadap akses pembiayaan;
2. Menjawab aspirasi penguatan ekonomi daerah;
3. Mendukung pemberdayaan UMKM dan sektor produktif;
4. Memperkuat legitimasi sosial investasi publik;

5. Berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah ini tidak hanya memiliki legitimasi yuridis dan filosofis, tetapi juga lahir dari kebutuhan empiris masyarakat Kabupaten Lamongan serta dinamika pembangunan ekonomi daerah yang menuntut penguatan lembaga keuangan lokal secara sistematis dan terukur.

4.3 Landasan Yuridis

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya, seluruh tindakan pemerintahan, termasuk kebijakan penyertaan modal daerah, harus didasarkan pada prinsip legalitas (*principle of legality*). Setiap kebijakan publik wajib memiliki dasar kewenangan yang jelas, dilaksanakan sesuai prosedur yang ditentukan, serta selaras dengan sistem hukum nasional yang menjamin kepastian hukum dan keadilan.

Dalam kerangka pembentukan Peraturan Daerah, landasan yuridis merupakan pertimbangan yang menunjukkan bahwa peraturan tersebut diperlukan untuk mengatasi persoalan hukum, mengisi kekosongan hukum, atau menyesuaikan pengaturan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa landasan yuridis harus menjawab persoalan:

- Peraturan yang sudah tidak sesuai perkembangan;
- Peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih;
- Pengaturan yang belum memadai;
- Atau ketiadaan norma yang mengatur secara spesifik.

Dalam konteks penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, landasan yuridis dapat ditinjau dari tiga aspek sebagaimana dikemukakan oleh Oyo Sunaryo Mukhlas, yaitu aspek formal, material, dan teknis.⁵⁰

1. Landasan Yuridis dari Segi Formal (Kewenangan)

Dari aspek kewenangan, Pemerintah Daerah memiliki dasar hukum yang jelas untuk melakukan penyertaan modal kepada BUMD. Kewenangan tersebut bersumber dari:

⁵⁰ Oyo Sunaryo Mukhlas. *Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Pusataka Setia. 2018

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845);
- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3634);
- e. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- f. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
- g. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran

- Negara Republik Indonesia Nomor 4420);
- h. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106);
 - i. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
 - j. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253);
 - k. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
 - l. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 684);
 - m. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
 - n. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

- Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
- o. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
 - p. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
 - q. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6385);
 - r. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);
 - s. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 310); Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

- t. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 350);
- u. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 155);
- v. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 11/OJK);
- w. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 14)
- x. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 17 Tahun 2018 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 17);
- y. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan 2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2020);
- z. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan

2. Landasan Yuridis dari Segi Material (Materi Muatan)

Dari segi materi muatan, penyertaan modal daerah merupakan bagian dari:

- Penyelenggaraan otonomi daerah;
- Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- Investasi pemerintah daerah;
- Penguatan struktur permodalan BUMD.

Materi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah yang lebih tinggi.

Dengan demikian, pengaturan dalam Perda harus memperhatikan asas sinkronisasi:

- Sinkronisasi vertikal dengan peraturan yang lebih tinggi;
- Sinkronisasi horizontal dengan Perda lain yang relevan;
- Penerapan asas *lex superior derogat legi inferior*;
- Penerapan asas *lex specialis derogat legi generali*;
- Penerapan asas *lex posterior derogat legi priori*.

Materi muatan Peraturan Daerah pada dasarnya meliputi seluruh aspek penyelenggaraan otonomi daerah yang bersifat implementatif dan operasional, termasuk pengaturan khusus mengenai penyertaan modal daerah kepada Perseroda.

3. Landasan Yuridis dari Segi Teknis

Dari segi teknis pembentukan, penyusunan Peraturan Daerah harus mengikuti:

- Ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022;
- Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan dalam Lampiran II UU 12/2011;
- Prosedur perencanaan, pembahasan, dan pengundangan sesuai tata tertib DPRD dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keharusan penyertaan naskah akademik sebagai landasan ilmiah pembentukan Perda juga merupakan bagian dari aspek teknis yang menjamin kualitas regulasi.

4. Relevansi Yuridis dalam Konteks Kabupaten Lamongan

Dalam konteks Kabupaten Lamongan, perubahan bentuk badan hukum melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2025 yang mengubah PD menjadi Perseroda memperkuat kebutuhan akan pengaturan baru terkait struktur permodalan. Status Perseroda menuntut kejelasan mekanisme penambahan modal yang harus ditetapkan dengan Perda.

Dengan demikian, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan:

- a. Memiliki dasar kewenangan yang sah;
- b. Mengisi kebutuhan pengaturan yang spesifik dan implementatif;
- c. Menjamin kepastian hukum atas pengalihan barang milik daerah menjadi kekayaan

daerah yang dipisahkan;

d. Mencegah potensi sengketa hukum akibat ketidakjelasan dasar normatif.

Berdasarkan landasan formal, material, dan teknis, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan memiliki legitimasi yuridis yang kuat.

Kebijakan ini:

- Berlandaskan pada prinsip negara hukum dan asas legalitas;
- Didasarkan pada kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan;
- Selaras dengan sistem hukum nasional;
- Menjamin kepastian hukum, keadilan, dan akuntabilitas pengelolaan kekayaan daerah.

Dengan demikian, dari perspektif yuridis, pembentukan Peraturan Daerah ini merupakan kebutuhan hukum yang rasional dan sah dalam rangka penguatan permodalan BUMD serta optimalisasi pembangunan ekonomi daerah.

BAB V

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

Sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan Bab V pada kajian akademik yang pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk. Dalam bab tersebut, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, terlebih dahulu merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Di bawah ini akan diuraikan sasaran, arah dan jangkauan pengaturan hingga ruang lingkup materi muatan sesuai dengan ketentuan dimaksud.

5.1 Sasaran

Setiap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah harus berangkat dari kepatuhan terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, pembatasan materi muatan sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan, serta hasil harmonisasi vertikal dan horizontal. Dengan terpenuhinya prinsip-prinsip tersebut, sasaran kebijakan dapat dirumuskan secara jelas, terukur, dan selaras dengan kewenangan daerah.

Berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang telah diuraikan sebelumnya, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan memiliki sasaran sebagai berikut:

- 1. Mewujudkan tertib hukum penyertaan modal daerah**
Menjamin bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, memiliki dasar hukum yang jelas, serta memenuhi prinsip kepastian hukum dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.
- 2. Mengoptimalkan penguatan struktur permodalan Perseroda**
Meningkatkan kapasitas modal inti Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan sehingga mampu memperkuat rasio kecukupan modal (CAR), meningkatkan kapasitas pembiayaan, dan mendukung stabilitas kelembagaan perbankan daerah.
- 3. Meningkatkan kualitas pelayanan perbankan kepada masyarakat**
Memperluas akses pembiayaan, khususnya bagi UMKM dan sektor produktif, sehingga

layanan keuangan daerah menjadi lebih inklusif, cepat, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

4. **Menjamin kepastian potensi pendapatan daerah**
Mengoptimalkan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan melalui peningkatan laba dan dividen Perseroda sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).
5. **Mendorong pertumbuhan ekonomi daerah secara berkelanjutan**
Memperkuat fungsi intermediasi keuangan daerah guna meningkatkan aktivitas ekonomi, penyerapan tenaga kerja, serta pemerataan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan.
6. **Mengoptimalkan pemanfaatan Barang Milik Daerah**
Mengubah aset daerah yang sebelumnya bersifat pasif menjadi aset produktif yang memberikan manfaat ekonomi jangka panjang bagi daerah.

Sasaran-sasaran tersebut menunjukkan bahwa Raperda ini tidak hanya berorientasi pada aspek administratif penyertaan modal, melainkan memiliki dimensi strategis dalam pembangunan ekonomi daerah. Penguatan permodalan Perseroda ditempatkan sebagai instrumen kebijakan fiskal daerah yang produktif, terukur, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk mewujudkan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan yang:

- Memiliki dasar hukum yang kuat;
- Selaras dengan sistem hukum nasional;
- Responsif terhadap kebutuhan masyarakat;
- Mampu memberikan manfaat ekonomi dan sosial secara berkelanjutan.

Peraturan Daerah yang dihasilkan diharapkan menjadi instrumen kebijakan yang tepat sasaran, akuntabel, serta efektif dalam mendukung penguatan ekonomi daerah dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan

Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan, jangkauan pengaturan merujuk pada batas daya laku dan daya ikat suatu peraturan, baik secara teritorial maupun secara materi muatan. Setiap Peraturan Daerah hanya berlaku dalam wilayah administratif

daerah yang bersangkutan dan mengikat setiap orang atau badan hukum yang berada dalam wilayah tersebut.

Oleh karena itu, dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, perlu ditegaskan bahwa pengaturannya tidak boleh melampaui kewenangan daerah serta harus sesuai dengan hierarki dan batas materi muatan Perda.

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah ini meliputi:

1. Pemberian landasan hukum penyertaan modal daerah

Perda ini memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk melakukan penyertaan modal kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan dalam bentuk uang dan/atau barang milik daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Penguatan struktur permodalan Perseroda

Pengaturan difokuskan pada penambahan modal disetor dalam rangka pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan pemenuhan modal dasar sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar Perseroda.

3. Kepastian hukum atas pengalihan barang milik daerah

Perda ini mengatur mekanisme penetapan nilai riil barang milik daerah yang dijadikan penyertaan modal serta statusnya sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan.

4. Keterkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah

Pengaturan ini juga mencakup implikasi fiskal, pencatatan dalam APBD, serta pengawasan dan pertanggungjawaban penyertaan modal.

5. Daya laku territorial

Perda ini berlaku dan mengikat di wilayah Kabupaten Lamongan, serta mengikat seluruh organ pemerintahan daerah, Perseroda, dan pihak terkait dalam lingkup kewenangan daerah.

Dengan demikian, jangkauan pengaturan bersifat spesifik dan terbatas pada aspek penyertaan modal kepada Perseroda, tidak mengatur operasional perbankan yang menjadi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan, serta tidak melampaui ranah hukum nasional di sektor perbankan.

5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan

Istilah *materi muatan* dalam konteks peraturan perundang-undangan pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai padanan dari istilah Belanda *het onderwerp*. Dalam kajiannya pada tahun 1979, Attamimi menafsirkan ungkapan Thorbecke *het eigenaardig onderwerp der wet* sebagai “materi muatan yang khas dari undang-undang”, yakni substansi pengaturan yang secara khusus dan eksklusif menjadi ranah undang-undang.⁵¹

Melalui konsepsi tersebut, Attamimi menegaskan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda dan khas sesuai dengan kedudukannya dalam hierarki norma. Oleh karena itu, pemahaman mengenai materi muatan menjadi sangat penting dalam penyusunan suatu peraturan agar tidak melampaui batas kewenangan atau bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Sri Soemantri juga menegaskan bahwa setiap tingkatan peraturan memiliki karakter materi muatan yang berbeda. Apa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar tentu berbeda dengan yang diatur dalam undang-undang, dan berbeda pula dengan yang diatur dalam Peraturan Daerah.⁵² Dengan demikian, materi muatan Peraturan Daerah harus disesuaikan dengan kewenangan otonomi daerah dan tidak boleh memasuki ranah pengaturan yang menjadi kewenangan peraturan yang lebih tinggi.

A. Sistematika materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan yaitu:

1. Pendahuluan/Konsiderans, materi yang dimuat:
 - a. Pertimbangan yang memuat pokok pikiran yang bersifat filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Menurut Lampiran II angka 18 dan angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

⁵¹ A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, 1990, h. 193-194.

⁵² Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1986), 17.

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan jelas menyatakan bahwa Konsideran Menimbang merupakan uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan, dan khusus terkait dengan Konsideran Menimbang Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada hakikatnya memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Daerah yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

- b. Dasar Hukum yang memuat peraturan perundang-undangan yang melandasi dan terkait dengan rancangan peraturan ini.

Secara normatif, didasarkan pada Lampiran II angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Dasar Hukum memuat: (a) Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan (b) Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kemudian mengacu pada Lampiran II angka 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada prinsipnya adanya pembatasan/ limitatif terkait dengan peraturan perundang-undangan yang paling utama yang harus dimuat/dicantumkan dalam setiap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, antara lain yakni Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

- c. Memutuskan/menetapkan untuk menyatakan persetujuan yang telah diberikan oleh institusi pembuat peraturan dan keabsahan peraturan

berdasarkan kewenangan institusi dan tingkat/ level dari peraturan tersebut berdasarkan hirarki yang ada.

2. Batang Tubuh/ Isi Peraturan, materi yang dimuat :
 - a. Ketentuan Umum.
 - b. Materi Pokok yang Diatur
 - c. Ketentuan Pidana (jika perlu)
 - d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan)
 - e. Ketentuan Penutup

3. Penutup, materi yang dimuat:
 - a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Berita Negara Republik Indonesia
 - b. Penandatanganan
 - c. Pengesahan

B. Ruang lingkup materi pengaturan

Ruang lingkup materi pengaturan merupakan batasan substansi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah, sekaligus menjadi pedoman konseptual dalam penyusunan Naskah Akademik. Penentuan ruang lingkup ini harus memperhatikan kesesuaian dengan kewenangan otonomi daerah, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta prinsip harmonisasi vertikal dan horizontal.

Dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Berupa Barang kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, ruang lingkup materi pengaturan meliputi hal-hal sebagai berikut:

BAB I KETENTUAN UMUM

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bagian Lampiran I, ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa. Adapun hal-hal yang menjadi Ketentuan Umum

adalah sebagai berikut:

- a. Daerah adalah Kabupaten Lamongan.
- b. Pemerintah Daerah Adalah Pemerintah Kabupaten Lamongan.
- c. Bupati adalah Bupati Lamongan.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lamongan.
- e. Penyertaan Modal Daerah adalah pengalihan aset Daerah yang tidak dipisahkan menjadi aset Daerah yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah.
- f. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencan keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- g. Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan yang selanjutnya disebut PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) adalah Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perusahaan Perseoroan Daerah yang bergerak dibidang perbankan yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan.

BAB II MAKSUD DAN TUJUAN.

Maksud dan tujuan Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda) dimaksudkan untuk

- a. Memperkuat struktur permodalan PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda);
- b. Meningkatkan kapasitas usaha dan jangkauan pelayanan perbankan kepada masyarakat;
- c. mendorong pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Daerah;
- d. Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan terkait permodalan perbankan yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Dan Tujuan Penyertaan Modal Daerah adalah:

- a. Meningkatkan pertumbuhan perekonomian Daerah; dan

- b. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui dividen.

BAB III BESARAN DAN SUMBER PENYERTAAN MODAL

Penyertaan Modal Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan berbentuk barang milik daerah berupa tanah dan/atau bangunan dengan Nilai pernyataan modal sebesar Rp17.160.324.800,00 (tujuh belas miliar seratus enam puluh juta tiga ratus dua puluh empat ribu delapan ratus rupiah),

BAB IV TATA CARA DAN PELAKSANAAN

Bab ini mengatur Pelaksanaan penyertaan modal daerah berupa tanah dan bangunan dilakukan melalui mekanisme Pemindahtanganan Barang Milik Daerah dalam bentuk Penyertaan Modal Pemerintah Daerah.

Pemindahtanganan dilaksanakan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan barang milik daerah.

Penyerahan fisik tanah dan bangunan dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima antara Bupati dengan Direktur Utama Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Daerah Lamongan.

BAB V TATA CARA PENERBITAN SAHAM DAN PENCATATAN

Bab ini mengatur Nilai penyertaan modal daerah berupa barang milik daerah berupa tanah dan bangunan dikonversikan ke dalam jumlah lembar saham PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda).

Jumlah lembar saham dan pencatatan dihitung berdasarkan nilai nominal per lembar saham yang berlaku pada saat penyertaan modal dilakukan, sesuai dengan Anggaran Dasar PT BPR Bank Daerah Lamongan (Perseroda).

BAB VI HAK DAN KEWAJIBAN

Bab ini mengatur hak Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan setelah diserahkan barang milik daerah sebagai penyertaan modal pada Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Daerah Lamongan berupa:

- a. Bukti kepemilikan saham (surat kolektif saham);
- b. Hak suara dalam RUPS yang proporsional dengan jumlah saham yang dimiliki; dan
- c. Bagian laba bersih (dividen).

BAB VII PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bab ini mengatur pembinaan dan pengawasan yang dilakukan bupati dan perangkat Daerah yang membidangi badan usaha milik Daerah serta perangkat pengawasan oleh Komisaris sebagai pengawas internar Perusahaan daerah BPR Bank Daerah Lamongan

BAB VIII KETENTUAN PENUTUP.

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

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan.

Naskah Akademik ini memuat pokok-pokok pemikiran yang disusun berdasarkan analisis normatif, kajian teoritis, serta evaluasi empiris terhadap kebutuhan penguatan permodalan Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan. Berdasarkan keseluruhan pembahasan, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Terdapat urgensi penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.

Secara teoritis, penyertaan modal merupakan instrumen investasi pemerintah daerah dalam rangka optimalisasi kekayaan daerah yang dipisahkan. Secara empiris, penguatan struktur permodalan diperlukan untuk meningkatkan kapasitas intermediasi perbankan daerah, memperluas akses pembiayaan kepada UMKM, serta menjaga tingkat kesehatan bank sesuai ketentuan regulator sektor jasa keuangan.

2. Naskah Akademik ini menjadi dasar konseptual dan teknokratik dalam perumusan Rancangan Peraturan Daerah.

Dokumen ini memberikan landasan argumentatif bagi pemangku kepentingan dalam menyusun kebijakan penyertaan modal secara rasional, terukur, dan akuntabel. Penyusunan Naskah Akademik bertujuan menyatukan persepsi, memperjelas arah kebijakan, serta memastikan bahwa perumusan Peraturan Daerah dilakukan berdasarkan kajian komprehensif dan tidak semata-mata bersifat administratif.

3. Urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat.

- Secara filosofis, kebijakan ini sejalan dengan nilai keadilan sosial dan tanggung jawab negara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- Secara sosiologis, penguatan permodalan diperlukan untuk menjawab kebutuhan riil masyarakat terhadap akses pembiayaan produktif dan peningkatan aktivitas ekonomi daerah.

- Secara yuridis, penyertaan modal didasarkan pada ketentuan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan mengenai BUMD, serta regulasi pengelolaan keuangan dan barang milik daerah.
4. **Sasaran, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah diarahkan pada penguatan fungsi intermediasi keuangan daerah dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah.**

Penyertaan modal daerah merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pemerintah daerah dalam mendukung perkembangan Badan Usaha Milik Daerah agar lebih efektif, efisien, dan produktif. Kebijakan ini diharapkan mampu:

- memperkuat struktur permodalan Perseroda;
 - meningkatkan kapasitas pembiayaan sektor produktif;
 - mendorong pertumbuhan ekonomi daerah;
 - meningkatkan kontribusi dividen sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah; dan
 - memberikan kepastian hukum terhadap pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
5. Sistematika Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan

BAB I KETENTUAN UMUM

BAB II MAKSUD DAN TUJUAN.

BAB III BESARAN DAN SUMBER PENYERTAAN MODAL

BAB IV TATA CARA DAN PELAKSANAAN

BAB V TATA CARA PENERBITAN SAHAM DAN PENCATATAN

BAB VI HAK DAN KEWAJIBAN

BAB VII PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

BAB VIII KETENTUAN PENUTUP.

Secara keseluruhan, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan merupakan kebijakan yang rasional, memiliki legitimasi hukum yang memadai, serta berorientasi pada penguatan ekonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

6.2 Saran

Berdasarkan permasalahan strategis yang dihadapi Kabupaten Lamongan, khususnya dalam penguatan struktur permodalan Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan dan optimalisasi fungsi intermediasi keuangan daerah, kajian ini merekomendasikan pentingnya pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah sebagai instrumen hukum yang memberikan kepastian, arah kebijakan, dan batasan pengaturan yang jelas.

Untuk mendukung realisasi pembentukan Peraturan Daerah dimaksud, terdapat beberapa hal yang perlu dicermati, yaitu:

1. **Konsistensi dan ketaatan asas dalam pembentukan Peraturan Daerah**

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada Perseroda Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan harus dilakukan secara konsisten dan taat asas, dengan memperhatikan hasil kajian akademik yang telah disusun. Hal ini penting untuk memastikan bahwa materi muatan Perda tetap berada dalam batas kewenangan daerah, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta memenuhi prinsip harmonisasi vertikal dan horizontal.

2. **Perlunya pengaturan yang komprehensif mengenai tata cara dan mekanisme penyertaan modal**

Peraturan Daerah yang dibentuk harus secara tegas mengatur tata cara, mekanisme, sumber, bentuk, besaran, serta batasan penyertaan modal daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaturan ini diperlukan untuk menjamin kepastian hukum, transparansi, serta akuntabilitas dalam pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, sekaligus melindungi kepentingan keuangan daerah dalam jangka panjang.

3. **Penyusunan peraturan pelaksana secara tepat waktu**

Setelah Peraturan Daerah ditetapkan, perlu segera disusun peraturan pelaksana, termasuk Peraturan Bupati dan/atau keputusan kepala daerah yang mengatur aspek teknis pelaksanaan penyertaan modal, mekanisme pengawasan, serta sistem pelaporan dan evaluasi kinerja investasi. Ketersediaan peraturan pelaksana yang memadai akan memperlancar implementasi Perda dan memastikan kebijakan penyertaan modal berjalan efektif dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

4. Penguatan pengawasan dan evaluasi berkala

Pemerintah Daerah bersama DPRD perlu melakukan pengawasan dan evaluasi secara berkala terhadap kinerja Perseroda pasca-penyertaan modal, termasuk dampaknya terhadap peningkatan pelayanan perbankan, pertumbuhan kredit produktif, serta kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

DAFTAR BACAAN

Buku:

- A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, Jakarta, 1990.
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Ali Chidir, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni :2005).
- Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996
- Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Daerah*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 24.
- Dann Sugandha, *Masalah Otonomi serta Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981,.
- E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1996,
- Evi Noviawati. *Landasan Konstitusional Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Galuh Justisi. Volume 6. No. 1. Maret 2018.
- Frederic S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, 11th ed. (Boston: Pearson, 2016)
- H. Rojidi Ranggawijaya. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Mandar Maju, Bandung.
- Henry Campbell, *Black Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing, Co, 1979.
- I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005,
- Irawan Sujito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006),
- Jimly Asshiddiqie. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhuna Ilmu Populer. Jakarta

- Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, PT. Insan Cendikia, Jakarta, 2001.
- Koesnadi Hardjasoemantri. 2000. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Lincoln Arsyad, *Ekonomi Pembangunan*, Edisi Revisi (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2015), Mamduh Hanafi dan Abdul Halim. *Analisis Laporan Keuangan. Edisi Revisi*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN. 2003
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi, 2018).
- Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006)
- Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Nugroho, T. R. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jurnal Keuangan Publik. 2018
- Oyo Sunaryo Mukhlas. *Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Pusataka Setia. 2018
- Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016.
- Pheni Chalid, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Kemitraan, Jakarta, 2005.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed. (New York: McGraw-Hill, 1989).
- Rudhi Prasetya, *Perseroan terbatas Teori dan Praktik*, Cet. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2014., Siregar, Doli. D. *Management Aset Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai CEO's pada Era Globalisasi dan Otonomi Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. 2004
- Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1986).
- Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 14th ed. (Boston: Pearson, 2013).

Makalah Dan Website

Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Potensi Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah

Indonesia: Diagnosa Awal Kinerja Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dan Potensi Usaha Mikro dan Kecil (UMK), 2022, hal. 7

Nindyo Pramono, *Perbandingan Perseroan di Beberapa Negara*, yang ditulis dalam rangka pelaksanaan dan pengembangan sistem hukum nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I

Philipus M Hadjon, 1994, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka dies natalis XL/Lustrum VII Universitas Airlangga.

T. Dzulkarnain amin, *Makalah Peranan Perusahaan Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Bagi Daerah*, Makalah Pada Seminar Hukum Dalam Memperingati 45 Tahun Indonesia Merdeka

<https://lamongankab.bps.go.id/id/publication/2025/02/28/073066a76a5e283aa88d3dd9/kabupaten-lamongan-dalam-angka-2025.html>

<https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6299>

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);

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

Negara Republik Indonesia Nomor 3790), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845);

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3634);

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

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

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4420);

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106);

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

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 684);

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);

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

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6385);

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 186);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan

Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 310);Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157); Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547) sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 350);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 155);.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 11/OJK);

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 14)

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 17 Tahun 2018 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 17);

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lamongan 2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2020);

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan