

## PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH KEPADA BADAN USAHA MILIK DAERAH



<http://www.hukumonline.com>

### I. PENDAHULUAN

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.<sup>1</sup> Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam upaya mendukung pelaksanaan otonomi daerah, telah diundangkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 1 angka 6 UU 23/2014. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

---

<sup>1</sup> Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan, Bagian I.1, Paragraf 2.

<sup>2</sup> *Ibid*, Paragraf 3.

urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

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

Berdasarkan Pasal 304 ayat (1) UU 23/2014 dinyatakan bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD, penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD,<sup>6</sup> dan penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan barang milik Daerah.<sup>7</sup> Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan

---

<sup>3</sup> Fitri Erna Muslikah, *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok: Universitas Indonesia, 2015, hal.72.

<sup>4</sup> *Op. Cit.*, Fitri Erna Muslikah, hal.72.

<sup>5</sup> Wahyu Maizal, *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2014, hal. 5.

<sup>6</sup> Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 333 ayat (2).

<sup>7</sup> *Ibid*, Pasal 333 ayat (3).

apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah. Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.<sup>8</sup>

Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat berasal dari APBD dengan syarat APBD diperkirakan surplus, dan barang milik daerah. Konsekuensi dari penyertaan modal Pemerintah Daerah yang dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah pada badan usaha BUMD dengan mendapatkan hak kepemilikan, sehingga terjadi pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada BUMD. Terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah ini, seluruh peraturan tersebut perlu diperhatikan agar penyertaan modal memenuhi asas-asas fungsional, kepastian hukum, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

## **II. PERMASALAHAN**

1. Bagaimanakah kedudukan BUMD dalam Pemerintah Daerah?
2. Bagaimanakah Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada BUMD dilaksanakan?

## **III. PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan BUMD dalam Pemerintahan Daerah**

UU 17/2003, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Pemerintah Daerah dalam membentuk BUMD, dengan modal dari surplus

---

<sup>8</sup> *Op. Cit.*, Wahyu Maizal, hal. 4.

APBD dan penyertaan modal Pemerintah Daerah dikategorikan sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan

BUMD merupakan aset milik Pemerintah Daerah yang memiliki fungsi sebagai perpanjangan tangan peran pemerintah dalam pelayanan publik. Peranan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam sistim perekonomian daerah diharapkan dapat berperan disamping sebagai penyeimbang kekuatan pasar juga diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui penyetoran deviden sebagai bagian laba BUMD.

Pengaturan mengenai BUMD sebagai perusahaan milik daerah sebelumnya diatur dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (UU 5/1962), Pasal 2 UU 5/1962 menyatakan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-undang, sehingga berdasarkan ketentuan tersebut seluruh perusahaan milik Pemerintah Daerah disebut Perusahaan Daerah, namun dengan diundangkannya UU 23/2014 yang “mencabut” ketentuan UU 5/1962 terjadi perubahan peristilahan Perusahaan Daerah menjadi BUMD, karena Pasal 1 angka 40 UU 23/2014 mendefinisikan BUMD sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Pasal 409 UU 23/2014 mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU 5/1962, namun Pasal 405 UU 23/2014 menyatakan bahwa pada saat undang-undang ini mulai berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU 5/1962 dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pengaturan terkini yang terkait langsung dengan pengaturan BUMD adalah UU 23/2014 dan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP No. 54/2017), untuk pengelolaan BUMD dalam bentuk perseroan terbatas, juga tidak boleh bertentangan dengan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Penjelasan mengenai pengaturan BUMD berdasarkan ketentuan tersebut, yaitu:

**a. BUMD menurut UU 23/2014<sup>9</sup>**

Berdasarkan Pasal 331 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2014, Pemerintah Daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh Pemerintah Daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Perda.

BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda). Pendirian BUMD ditujukan untuk:<sup>10</sup>

- 1) memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- 2) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- 3) memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Sedangkan Pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan Daerah dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.<sup>11</sup> Sumber modal BUMD terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham.<sup>12</sup> Penyertaan modal tersebut harus ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal dimaksud dapat dilakukan dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modal BUMD, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah yang disertakan, harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Subbagian Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Utara, *Tinjauan Hukum Terkait Pengaturan BUMD*, hal 5 s.d. 6.

<sup>10</sup> Undang-undang No. 23 Tahun 2014, Pasal 331 ayat (5).

<sup>11</sup> *Ibid*, Pasal 332.

<sup>12</sup> *Ibid*, Pasal 332.

<sup>13</sup> *Ibid*, Pasal 333.

Pada UU 23/2014 juga dijelaskan bahwa bentuk hukum BUMD terdiri dari Perumda dan Perseroda. Ciri-ciri Perumda sebagaimana diatur pada Pasal 334 sampai dengan Pasal 338 adalah sebagai berikut:

1) Permodalan

Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal Perumda akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, Perumda tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi Perseroda. Perumda juga dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

2) Organ

Perumda terdiri atas:

- a) Kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal;
- b) Direksi; dan
- c) Dewan pengawas.

3) Laba

Laba Perumda ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah. Laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah sebagai pemilik modal. Laba tersebut dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah, dengan tujuan reinvestment berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar, dan usaha perintisan.

4) Restrukturisasi

Perumda dapat melakukan restrukturisasi untuk menyehatkan perusahaan umum Daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.

5) Pembubaran Perumda

Pembubaran Perumda ditetapkan dengan Perda. Kekayaan perumda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

Sedangkan, Perseroda diatur di dalam Pasal 339 sampai dengan Pasal 342, yang mana ciri-cirinya sebagai berikut:

1) Permodalan

Perseroda adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Setelah pendiriannya ditetapkan dengan Perda, selanjutnya pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Modal Perseroda terdiri dari saham-saham, dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas. Perseroda dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan tersebut didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.

2) Organ

Perseroda terdiri atas:

- 1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS);
- 2) Direksi; dan
- 3) Komisaris.

3) Pembubaran

Perseroda dapat dibubarkan dan kekayaan Perseroda yang dibubarkan menjadi hak daerah dan dikembalikan kepada daerah.

**b. PP No. 54/2017**

Pada pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan pada :

- 1) Perusahaan umum Daerah, berkedudukan sebagai pemilik modal; dan
- 2) Perusahaan perseroan Daerah, berkedudukan sebagai pemegang saham

Selain itu, Privatisasi BUMD juga diatur Peraturan Pemerintah ini. Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham pada BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan Daerah.<sup>14</sup>

Privatisasi tersebut dilaksanakan dengan cara<sup>15</sup> :

- 1) Penjualan saham langsung kepada pelanggan;
- 2) Penjualan saham kepada pegawai BUMD yang bersangkutan;
- 3) Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal; dan/atau
- 4) Penjualan saham langsung kepada investor

Dalam hal BUMD memiliki tujuan kemanfaatan umum, Privatisasi diprioritaskan dengan cara penjualan saham langsung kepada pelanggan<sup>16</sup>

## **2. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah kepada BUMD**

Pemerintah Daerah sebagai pemilik perusahaan dapat memberikan bantuan finansial, salah satunya melalui penyertaan modal. Penyertaan modal berperan penting pada tahap awal pembentukan perusahaan karena dana dapat digunakan untuk pembangunan dasar yang menunjang operasional bisnis perusahaan, misalnya untuk pembangunan infrastruktur yang terkait dengan operasional perusahaan. Pemberian dana penyertaan modal ini sebagai upaya bantuan keuangan bagi perusahaan daerah yang bersumber dari uang publik yang dikelola Pemerintah Daerah dalam keuangan daerah. Pengeluaran Pemerintah Daerah yang dicatat sebagai penyertaan modal dicantumkan dalam APBD dan dibuatkan perda tersendiri untuk mengaturnya. Pemerintah Daerah memberikan dana penyertaan modal harus disesuaikan dengan kebutuhan perusahaan daerah itu sendiri sehingga dibutuhkan kajian perhitungan nominal dana penyertaan modal.<sup>17</sup>

Definisi secara umum penyertaan modal yaitu suatu usaha untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan

---

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Pasal 115 ayat (1)

<sup>15</sup> *Ibid*, Pasal 119 ayat (1) dan (2)

<sup>16</sup> *Ibid*, ayat (2)

<sup>17</sup> *Op.Cit.*, Fitri Erna Muslikah, hal. 47.

setoran modal ke perusahaan tersebut. Penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah pengalihan kepemilikan kekayaan Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah.<sup>18</sup> Maksud Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah upaya meningkatkan produktifitas pemanfaatan tanah dan/atau bangunan serta kekayaan lainnya milik Pemerintah Daerah dengan membentuk usaha bersama dan saling menguntungkan. Tujuan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah adalah untuk meningkatkan:<sup>19</sup>

- a. sumber Pendapatan Asli Daerah;
- b. pertumbuhan ekonomi;
- c. pendapatan masyarakat; dan
- d. penyerapan tenaga kerja.

Untuk mencapai tujuan tersebut, penyertaan modal Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang transparan dan akuntabel.<sup>20</sup>

Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah dapat dilakukan kepada Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta dengan cara penambahan, pengurangan, penjualan kepada pihak lain, dan pengalihan kepada BUMD sesuai peraturan perundang-undangan. Investasi Pemerintah Daerah cenderung diberikan kepada BUMD yang memiliki misi sebagai *agent of development*. Negara terlibat dalam perekonomian masyarakat dengan mengelola sumber daya untuk kemakmuran rakyat yang bertanggungjawab sebagai penyedia pelayanan publik dan biasanya dibebankan kepada perusahaan publik. Berdasarkan hal tersebut, BUMD memiliki peran multifungsi, yaitu sebagai perintis pelayanan publik, membuka lapangan kerja, dan mencari laba untuk mengisi kas daerah. BUMD harus dikelola sesuai prinsip swasta, namun dengan memperhatikan pula kepentingan masyarakat. Penyertaan modal Pemerintah Daerah kepada BUMD dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan

---

<sup>18</sup> Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perseroan Terbatas Gresik Migas, 2012, hal. 4

<sup>19</sup> *Op. Cit.*, Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik, hal. 4

<sup>20</sup> *Ibid*, hal.4.

dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan.<sup>21</sup>

Penyertaan modal Pemerintah Daerah merupakan bagian dari investasi dalam bentuk pemberian modal, baik penyertaan modal awal maupun penambahan modal untuk upaya peningkatan kemampuan organisasi/perusahaan dalam melakukan kegiatan operasionalnya. Modal dapat diartikan sebagai akumulasi dari ketersediaan sumber daya yang berkontribusi pada perputaran barang dan jasa yang lebih luas dalam waktu tertentu untuk menyediakan keberlanjutan tingkat konsumsi yang lebih tinggi untuk permintaan (kebutuhan) yang penting. Untuk itu pemerintah memiliki peran sebagai agen pendorong aktif dalam kapasitas sebagai penyelamat (pemberian bantuan keuangan) ataupun pengusaha (mengelola badan usaha tertentu), serta berperan pula sebagai pengontrol atau pengarah dalam kegiatan ekonomi tertentu.<sup>22</sup>

Dalam pelaksanaan investasi daerah terdapat lima prinsip yang penting sebagaimana dinyatakan Mahmudi dalam buku *Pengelolaan Keuangan Daerah* (yang ditulis oleh Abdul Halim dan Muhammad Iqbal), yaitu:<sup>23</sup>

a. Legalitas

Pemerintah Daerah yang mendapatkan legitimasi dari masyarakat wajib bertanggungjawab atas setiap kebijakan dan tindakan sesuai peraturan yang ada. Begitu pula dengan investasi daerah harus berdasarkan perangkat perundang-undangan yang berlaku. Investasi jangka pendek tidak perlu mendapatkan persetujuan lembaga legislatif, namun hanya cukup dengan peraturan yang ada. Investasi yang bersifat jangka panjang, keputusan Pemerintah Daerah harus mendapatkan persetujuan melalui lembaga legislatif.

b. Keamanan

Keputusan investasi daerah harus didasarkan pada analisis investasi agar dana publik terbebas dari risiko kerugian.

---

<sup>21</sup> *Op. Cit.*, Fitri Erna Muslikah, hal. 4.

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 43.

<sup>23</sup> *Ibid*.

c. Likuiditas

Fungsi likuiditas menekankan pada kemudahan dalam hal pencairan kembali agar digunakan sewaktu-waktu saat pemerintah membutuhkan kas secara mendadak. Namun, prinsip ini tidak berlaku bagi investasi yang tidak untuk ditarik kembali oleh Pemerintah Daerah.

d. Keuntungan

Selain untuk menyejahterakan masyarakat, investasi daerah juga diharapkan dapat mendatangkan keuntungan agar masuk ke kas daerah.

e. Kesesuaian

Pemilihan investasi harus menyesuaikan dengan peraturan yang terkait agar tidak ada yang mempersoalkan secara hukum pilihan tersebut.

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

a. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003)

UU 17/2003 mengatur bahwa penyertaan modal pada Perusahaan Negara/Daerah berasal dari surplus anggaran, surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah tahun anggaran berikutnya, penggunaan surplus penerimaan negara/daerah membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD.<sup>24</sup> UU 17/2003 juga mengatur bab mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat, pada bab tersebut ditentukan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah, dan pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD, dan dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah

---

<sup>24</sup> Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (7) dan ayat (8).

Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.<sup>25</sup>

- b. Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004)

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

- c. Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU 40/2007)

UU 40/2007 mensyaratkan bahwa pendirian badan hukum negara atau daerah wajib ditetapkan melalui peraturan. Hal tersebut ditegaskan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a, yang menyatakan bahwa dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.<sup>26</sup>

- d. UU 23/2014

UU 23/2014 mengatur bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu BUMD dan/atau milik swasta, penyertaan modal dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada BUMD, dan penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup>

Pasal 305 Ayat (1) mengatur bahwa dalam kondisi APBD surplus maka dapat digunakan untuk pengeluaran pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam perda. Pengeluaran pembiayaan ini digunakan untuk pembiayaan:

- 1) Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo;
- 2) Penyertaan modal daerah;

---

<sup>25</sup> *Ibid*, Pasal 24 ayat (1), ayat (2), dan ayat (7).

<sup>26</sup> Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a.

<sup>27</sup> Undang-undang No. 23 Tahun 2014, Pasal 304.

- 3) Pembentukan dana cadangan; serta
  - 4) Pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (PP 8/2008) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (PP 49/2011)

Penyertaan modal merupakan bagian dari investasi langsung oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Investasi langsung dapat dilakukan dengan cara:

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

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

- f. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP 27/2014)

Pasal 1 angka 21 memberikan pengertian mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah, yaitu pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara. Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah dapat dilakukan dengan pertimbangan:<sup>28</sup>

- 1) Barang Milik Negara/Daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau
- 2) Barang Milik Negara/Daerah lebih optimal apabila dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dapat berupa tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan kepada Pengelola Barang untuk Barang Milik Negara dan Gubernur/Bupati/Walikota untuk Barang Milik Daerah; tanah dan/atau bangunan pada Pengguna Barang; atau Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan.<sup>29</sup>

g. PP 54/2017

PP 54/2017 pada Pasal 21 ayat (1) mengatur bahwa Penyertaan modal Daerah dilakukan untuk :

- 1) Pendirian BUMD;
- 2) Penambahan modal BUMD; dan
- 3) Pembelian saham pada perusahaan perseroan Daerah lain.

Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang dan barang milik Daerah, untuk barang milik Daerah yang dijadikan penyertaan modal harus dilakukan penafsiran harga barang milik Daerah, untuk mendapatkan nilai riil pada saat barang milik Daerah tersebut dijadikan penyertaan modal Daerah.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah, Pasal 72.

<sup>29</sup> *Ibid*, Pasal 73 ayat (1).

<sup>30</sup> Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 21 ayat (2) s.d (4).

Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor.<sup>31</sup> Sedangkan Penyertaan modal Daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk :<sup>32</sup>

- 1) Pengembangan usaha;
- 2) Penguatan struktur permodalan; dan
- 3) Penugasan Pemerintah Daerah

Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD<sup>33</sup>

- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah (Permendagri 52/2012)

Permendagri 52/2012 mengatur bahwa penyertaan modal Pemerintah Daerah termasuk kedalam investasi langsung<sup>34</sup> Pemerintah Daerah, Permendagri 52/2012 membagi penyertaan modal Pemerintah Daerah menjadi dua sesuai dengan bentuk penyertaan, yaitu:

- 1) Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan.
- 2) Penyertaan modal Pemerintah Daerah atas barang milik daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

Permendagri 52/2012 mensyaratkan dalam penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah harus dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.

---

<sup>31</sup> *Ibid*, Pasal 22 ayat (1).

<sup>32</sup> *ibid* Pasal 23 ayat (1).

<sup>33</sup> *ibid*, ayat (2)

<sup>34</sup> Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan usaha (Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah).

#### **IV. PENUTUP**

1. Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat melakukan langkah dan upaya untuk menambah sumber pendapatan daerah guna meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kegiatan pembangunan dalam bidang perekonomian melalui pembentukan dan penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD.
2. Dalam pelaksanaan penyertaan modal pemerintah daerah kepada BUMD terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan, yaitu :
  - a. penyertaan modal pemerintah daerah merupakan bagian dari investasi langsung sehingga dalam penyertaan modal tersebut mensyaratkan adanya analisis kelayakan, analisis portofolio, dan analisis risiko;
  - b. dana untuk penyertaan modal harus berasal dari surplus APBD;
  - c. penyertaan modal harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah;
  - d. penyertaan modal dapat berupa uang atau barang milik daerah, untuk barang milik Daerah yang dijadikan penyertaan modal harus dilakukan penafsiran harga barang milik Daerah, untuk mendapatkan nilai riil pada saat barang milik Daerah tersebut dijadikan penyertaan modal Daerah;
  - e. Penyertaan modal Daerah untuk penambahan modal BUMD dilaksanakan setelah dilakukan analisis investasi oleh Pemerintah Daerah dan tersedianya rencana bisnis BUMD;
  - f. penyertaan modal pemerintah harus memperhatikan aspek keamanan, sehingga keputusan penyertaan modal harus didasarkan pada analisis investasi agar dana publik terbebas dari risiko kerugian.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian PDAM

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.

Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah.

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD ke Dalam Dua Bentuk Perumda dan Perseroda.

### **Tulisan Ilmiah**

Fitri Erna Muslikah, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok, Depok: Universitas Indonesia, 2015.

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

Subbagian Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Utara, Tinjauan Hukum  
Terkait Pengaturan BUMD.

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang  
Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kepada Perseroan Terbatas Gresik  
Migas, 2012.