

**NASKAH AKADEMIK DAN DRAF**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN NGANJUK  
TENTANG  
PERUBAHAN KETIGA ATAS PERATURAN DAERAH KABUPATEN  
NGANJUK NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG PENYERTAAN MODAL  
PEMERINTAH KABUPATEN NGANJUK PADA BADAN USAHA MILIK  
DAERAH**



**KERJA SAMA ANTARA**

**PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN NGANJUK**

**DENGAN**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA  
MASYARAKAT UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA**

**2025**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur dipanjatkan atas kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas segala Rahmat dan Taufik yang telah diberikan, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini telah melalui dan disesuaikan dengan tahapan maupun prosedur yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Penyusunan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

Naskah Akademik disusun berdasarkan atas latar belakang masalah, tujuan, kajian teori serta diperkuat dengan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dan telah kami sertakan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah. Naskah Akademik ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah yang disusun oleh Pemerintah Kabupaten Nganjuk. Tujuan akhir Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat bermanfaat dan berguna serta menjadi payung hukum bagi pelaksanaan penyertaan modal daerah pada badan usaha milik daerah di Kabupaten Nganjuk.

Penyusunan Naskah Akademik ini tidak dapat diselesaikan tanpa dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu, atas dukungan dan partisipasi yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, kami ucapkan terimakasih yang tidak terhingga. Selain itu, Naskah Akademik ini tidak lepas dari berbagai kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif-solutif sangat dinantikan.

Nganjuk, November 2025

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	4
1.3 Maksud dan Tujuan.....	5
1.3.1 Maksud.....	5
1.3.2 Tujuan.....	5
1.4 Metode Penelitian.....	6
1.5 Sistematika Penyusunan.....	11
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....</b>	<b>14</b>
2.1 Kajian Teoritis.....	14
2.1.1 Konsep tentang Penanaman Modal.....	14
2.1.2 Konsep tentang Badan Usaha Milik Daerah.....	23
2.1.4 Konsep tentang Penyertaan Modal.....	28
2.2 Kajian Prinsip Dalam Penyusunan Norma.....	29
2.3 Kajian Praktik Empiris Dalam Penyelenggaraan Penyertaan Modal Daerah Pada Badan Usaha Milik Daerah.....	34
2.4 Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru.....	89
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT.....</b>	<b>91</b>
3.1 Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	92
3.2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.....	92
3.3 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.....	93
3.4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemrintahan Daerah.....	93
3.5 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.....	95

3.6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah .....	97
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>100</b>
4.1 Landasan Filosofis .....	100
4.2 Landasan Sosiologis .....	101
4.3 Landasan Yuridis .....	102
<b>BAB V JANGKAUAN ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI .....</b>	<b>105</b>
5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan .....	105
5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah .....	105
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>107</b>
6.1. Kesimpulan .....	107
6.2. Saran/Rekomendasi .....	108
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Salah satu tulang punggung perekonomian nasional adalah penanaman modal (investasi). Dalam aspek teoritis, investasi merupakan upaya untuk memwujudkan potensi ekonomi yang ada, menjadi kekuatan ekonomi yang nyata, sehingga pertumbuhan ekonomi di daerah semakin meningkat. Dengan kata lain, investasi selalu berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi selalu berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Reza Lainatul Rizky, dkk dalam penelitiannya menunjukkan bahwa penanaman modal dalam negeri dan asing mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di 33 provinsi pada tahun 2010-2013. Semakin tinggi nilai penanaman modal dalam negeri dan modal asing, maka semakin tinggi pula pertumbuhan ekonomi.<sup>1</sup> Dengan kata lain, peningkatan penanaman modal akan berbanding lurus dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi akan berbanding lurus dengan penciptaan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Penanaman modal tidak hanya dapat dilakukan oleh swasta (*private investment*) dan pemerintah pusat (*government investment*), namun juga dapat dilakukan oleh pemerintah daerah (*local government investment*). Hal tersebut dikarenakan penciptaan kesejahteraan rakyat tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, namun dalam perspektif otonomi daerah, pemerintah daerah juga wajib dan bertanggungjawab untuk mewujudkannya. Salah satu esensi dari adanya otonomi adalah bagaimana daerah ikut serta dalam pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka setiap daerah otonom diberikan kewenangan untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah

---

<sup>1</sup> Reza Lainatul Rizky, dkk., *Pengaruh Penanaman Modal Asing, Penanaman Modal Dalam Negeri dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Provinsi di Indonesia*, JESP Volume 8 Nomor 1 Maret 2016, h. 15

(BUMD). Hal tersebut sesuai dengan Pasal 331 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014) yang menentukan bahwa “Daerah dapat mendirikan BUMD”. Pembentukan BUMD tersebut sangat erat kaitannya dengan usaha untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Karena menurut Pasal 331 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa tujuan pembentukan BUMD adalah (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.

Dari perspektif penanaman modal, pembentukan BUMD merupakan salah satu bentuk investasi pemerintah daerah (*local government investment*). Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Nomor 1 Tahun 2004) menentukan bahwa “Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya”. Investasi pemerintah daerah dalam pembentukan BUMD juga memiliki peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Melalui pembentukan BUMD, pemerintah daerah menyertakan modal, baik berupa uang maupun barang milik daerah yang berfungsi sebagai salah satu sumber modal BUMD (*vide* Pasal 41 ayat (5) UU Nomor 1 Tahun 2004 *jo* Pasal 304 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014).

Dari beberapa hasil penelitian, menunjukkan bahwa penyertaan modal daerah memberikan dampak positif yang tidak hanya bagi BUMD, namun juga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Tri Wahyuningsih<sup>2</sup> dalam penelitiannya mengenai dampak investasi pemerintah menyatakan bahwa investasi pemerintah berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi

---

<sup>2</sup> Tri Wahyuningsih, *Dampak Investasi Pemerintah dan Investasi Swasta Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat di Maluku Utara*, h.21. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=116016&val=5274>

dan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Herna Maulizar, dkk,<sup>3</sup> dalam penelitiannya mengenai penyertaan modal daerah pada BUMD menyimpulkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan BUMD.

Sebagai daerah otonom, Kabupaten Nganjuk juga telah membentuk beberapa BUMD seperti PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Aneka Usaha. Di samping itu dalam rangka melakukan investasi daerah, Kabupaten Nganjuk juga telah melakukan penyertaan modal daerah pada BUMD Milik Provinsi Jawa Timur seperti PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur dan PT. BPR Jawa Timur. Merujuk pada Pasal 21 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP No. 54 Tahun 2017), Kabupaten Nganjuk telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk pada Badan Usaha Milik Daerah (Perda No. 2 Tahun 2014) yang merupakan dasar penyertaan modal daerah pada BUMD. Seiring dengan perkembangan dan kemampuan keuangan daerah, Perda *a quo* telah mengalami perubahan sebanyak 2 (dua) kali yakni Perda No. 3 Tahun 2016 dan Perda No. 5 Tahun 2020.

Pada tahun 2026, Kabupaten Nganjuk hendak melakukan penyertaan modal daerah kepada PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk, dan Perusahaan Daerah Aneka Usaha. Penyertaan modal daerah tersebut dilakukan untuk menambah modal BUMD sesuai ketentuan Pasal 21 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017. Untuk itu, Kabupaten Nganjuk telah melakukan analisis investasi (*vide* Pasal 23 ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017) yang berkaitan dengan kelayakan penyertaan modal daerah kepada ketiga BUMD tersebut. Berdasarkan hasil analisis investasi diperoleh kesimpulan bahwa penyertaan modal daerah kepada ketiga BUMD pada tahun 2026 dinyatakan layak secara investasi dan dibenarkan oleh hukum.

---

<sup>3</sup> Herna Maulizer, dkk., *Pengaruh Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Bank Aceh*, Jurnal Akuntansi dan Pembangunan, Volume 3, Nomor 3, 2017, h.28

Untuk menindaklanjuti kesimpulan dari analisis investasi tersebut, maka Perda No. 2 Tahun 2014 perlu dilakukan perubahan keempat. Perubahan keempat tersebut diperlukan sebagai dasar Pemerintah Kabupaten Nganjuk untuk melaksanakan penyertaan modal daerah kepada ketiga BUMD tersebut (*vide* Pasal 21 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017). Untuk melakukan perubahan Perda No. 2 Tahun 2014 tersebut diperlukan Naskah Akademik sebagaimana diatur dalam Paal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011).

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah-masalah yang akan diteliti dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah ini adalah sebagai berikut:

- a. Permasalahan hukum apa yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah?
- b. Apa urgensi Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah?
- c. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah?
- d. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten

Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah?

### **1.3. Maksud dan Tujuan**

#### **1.3.1. Maksud**

Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah ini dimaksudkan untuk merumuskan pengaturan dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai dasar penyertaan modal daerah pada 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk pada tahun 2016. Di samping hal tersebut, Naskah Akademik ini juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya disharmonisasi peraturan perundang-undangan, baik vertikal maupun horizontal dalam penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.

#### **1.3.2. Tujuan**

Tujuan dibentuknya Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah ini adalah:

- a. Mengidentifikasi dan mengkaji serta meneliti permasalahan hukum yang dihadapi oleh Kabupaten Nganjuk dalam penyelenggaraan penyertaan modal daerah pada pada 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk pada tahun 2016 sebagai alasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.
- b. Mengidentifikasi dan mengkaji serta meneliti urgensitas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan

Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah sebagai dasar pemecahan masalah yang dihadapi oleh Kabupaten Nganjuk dalam penyelenggaraan penyertaan modal daerah pada badan usaha milik daerah.

- c. Mengidentifikasi dan mengkaji serta meneliti pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.
- d. Mengidentifikasi dan mengkaji serta meneliti sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.

#### **1.4. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang berupaya untuk memperoleh pemecahan terhadap suatu permasalahan yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan metode penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah melalui pengungkapan kebenaran secara sistematis, analisis-konstruktif terhadap bahan yang dikumpulkan dan diolah. Atas dasar inilah, maka di dalam penelitian ini terdapat beberapa unsur dari kerangka metode penelitian tersebut.

##### **1.4.1. Tipe Penelitian**

Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum normatif yang dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas permasalahan hukum yang dihadapi. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya mengenai permasalahan yang diajukan.

Senada dengan hal tersebut Peter Mahmud Marzuki menentukan bahwa penelitian hukum adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, ataupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>4</sup>

#### **1.4.2. Pendekatan Masalah**

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang terkait dengan permasalahan yang ada di dalam penelitian ini. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis yang sesuai dengan tujuan penelitian ini.<sup>5</sup>

#### **1.4.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

Untuk menemukan, menghimpun serta menganalisis permasalahan penelitian, maka diperlukan beberapa jenis dan sumber bahan hukum yang dapat dijadikan dasar hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun jenis dan sumber bahan hukum yang akan menjadi dasar analisis di dalam penelitian ini sesuai dengan tipe penelitian adalah data sekunder. Data sekunder yang dimaksud di dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Di dalam data sekunder ini terdiri dari tiga bahan hukum, yakni:

##### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer ini diperoleh dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini, meliputi:

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

---

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Cet. 6, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 35

<sup>5</sup> *Ibid.*, h. 93

2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang pembentukan Propinsi Jawa Timur (Himpunan Peraturan-peraturan Negara Tahun 1950), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 (Himpunan Peraturan-Peraturan Negara Tahun 1950);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) 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 2023 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
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 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara

- Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165);
  10. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523);
  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);
  12. 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);
  13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547) sebagaimana telah 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);
  14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);

15. Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Nganjuk (Lembaran Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2014 Nomor 2) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Nganjuk (Lembaran Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2020 Nomor 5).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur dan tulisan ilmiah lainnya yang dapat menjelaskan terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berasal dari kamus hukum, ensiklopedia dan sebagainya.

#### **1.4.4. Metode Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum primer berupa perundangan-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisari (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis); Kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan); serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis).

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi) kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundangan-undangan, guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistematisasi dan klaisifikasi kemudian dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip

hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

#### **1.4.5. Tahapan Penelitian**

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah, dilakukan dengan mengacu pada tahapan di bawah ini:

- a. Persiapan pengkajian atau penelitian normatif yang diperlukan dengan metode kajian normatif, filosofis dan sosiologis;
- b. Penyusunan Naskah Akademik dan Draft Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.
- c. Evaluasi terhadap kesesuaian Naskah Akademik dan Draft Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.
- d. Penyerahan sekaligus laporan kegiatan dengan lampiran hasil kegiatan berupa Naskah Akademik dan Draft Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah (final).

#### **1.5. Sistematika Penyusunan**

Naskah Akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

**Bab I : Pendahuluan**, yang menggambarkan latar belakang munculnya kebutuhan Peraturan Daerah ini, yang antara lain memuat tentang kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk untuk BUMD dan melakukan penyertaan modal daerah. Selanjutnya dipaparkan pula mengenai dasar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengatur tentang penyertaan modal daerah pada BUMD di Kabupaten Nganjuk. Dalam bab ini juga dipaparkan mengenai maksud dan tujuan dari

Naskah Akademik ini, serta sistematika penyusunan dokumen naskah akademik ini.

**Bab II : Kajian Teoritis dan Praktik Empiris**, yang memaparkan tentang kajian akademik, baik secara teoritis maupun empiris. Kajian tersebut merupakan landasan perlunya Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.

**Bab III : Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait**, yang memaparkan tentang berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah. Dengan adanya evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan tersebut, diharapkan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

**Bab IV : Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis**, yang memaparkan tentang landasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah. Landasan tersebut baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

**Bab V : Jangkauan, Arah Pengaturan dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah**, memaparkan tentang pokok dan lingkup materi apa yang harus ada dalam Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemeirntah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah, di dalamnya mencakup ketentuan umum, materi pokok yang akan diatur, dan ketentuan penutup.

**Bab VI : Penutup**, yang berisi kesimpulan dari keseluruhan naskah akademik dan rekomendasinya.

**Lampiran** : berisi legal drafting atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **2.1. Kajian Teoritis**

##### **2.1.1. Konsep tentang Penanaman Modal (Investasi)**

###### **2.1.1.1. Pengertian Penanaman Modal (Investasi)**

Istilah penanaman modal berasal dari bahasa Latin, yaitu *investire* yang artinya memakai, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut dengan *investment*. Dalam definisi penanaman modal dikonstruksikan sebagai sebuah kegiatan untuk menaikkan sumber dana yang digunakan untuk pembelian barang modal dan barang modal itu akan dihasilkan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan penanaman modal adalah penempatan modal di badan usaha dengan cara membeli saham atau obligasi dari badan usaha tersebut.<sup>6</sup> Sedangkan investasi adalah penanaman uang atau modal dari suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan memperoleh keuntungan.<sup>7</sup> Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2007 ditentukan bahwa “Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal baik penanaman modal di dalam negeri maupun di luar negeri untuk melakukan usaha di wilayah Republik Indonesia”.

Investasi berasal dari kata *invest* yang berarti menanam, menginvestasikan atau menanam uang.<sup>8</sup> Istilah investasi atau penanaman modal merupakan istilah-istilah yang dikenal, baik dalam kegiatan bisnis sehari-hari maupun dalam bahasa perundang-undangan. Istilah investasi merupakan istilah yang lebih populer dalam dunia usaha, sedangkan istilah penanaman modal lebih banyak digunakan dalam bahasa perundang-undangan. Namun, pada dasarnya kedua istilah tersebut mempunyai

---

<sup>6</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Ke 4, Jakarta, Balai Pustaka, 1993, h. 895

<sup>7</sup> *Ibid*, h. 337

<sup>8</sup> Andreas Halim, *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, Surabaya, Sulita Jaya, 2003, h. 166

pengertian yang sama sehingga kadangkadang digunakan secara *interchangeable*.<sup>9</sup>

Menurut Rancangan Perjanjian Multilateral tentang investasi (*Multilateral Agreement on Investment*) yang pada waktu itu sedang disiapkan oleh Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (*Organization for Economic Cooperation and Development*) memberikan pengertian investasi yang lebih luas. Dalam rancangan tersebut penanam modal (*investment*) diartikan sebagai suatu jenis aktiva yang memiliki atau dikendalikan secara langsung atau tidak langsung oleh suatu investor (*every kind of asset owned or controlled, directly or indirectly, by an investor*).<sup>10</sup> Adapun menurut Sadono Sukirno, investasi dapat diartikan sebagai pengeluaran atau pengeluaran penanam modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian.<sup>11</sup>

### **2.1.3.2. Tujuan dan Manfaat Penanaman Modal**

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal hanya dapat tercapai apabila faktor penunjang yang menghambat iklim penanaman modal dapat diatasi, antara lain melalui perbaikan koordinasi antara instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, penciptaan birokrasi yang efisien, kepastian hukum di bidang penanaman modal, biaya ekonomi yang berdaya saing tinggi, serta iklim usaha yang kondusif di bidang ketenagakerjaan dan keamanan berusaha. Dengan perbaikan berbagai faktor penunjang tersebut, diharapkan realisasi penanaman modal akan membaik secara signifikan.

Menurut Pasal 3 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2007, tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk:

- a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. menciptakan lapangan kerja;
- c. meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan;

---

<sup>9</sup> Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2006, h. 6

<sup>10</sup> N. Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Malang, Bayumedia Publishing, 2003, h. 4

<sup>11</sup> Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Ekonomi Makro*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 1994, h. 36

- d. meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional;
- e. meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional;
- f. mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan;
- g. mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan
- h. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penanaman modal berkembang sejalan dengan kebutuhan suatu negara dalam melaksanakan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Kegiatan penanaman modal juga terjadi sebagai konsekuensi berkembangnya kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan. Upaya pembangunan ekonomi mensyaratkan adanya rangkaian investasi yang dilaksanakan secara bertahap.

Pada setiap tahapnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan tahap berikutnya Sebagaimana diungkapkan oleh N. Rosyidah Rakhmawati bahwa penanaman modal memiliki arti penting bagi pembangunan ekonomi yang pada dasarnya adalah untuk meningkatkan perekonomian nasional, yaitu untuk meningkatkan kesempatan kerja, meraih teknologi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.<sup>12</sup>

Berkaitan dengan tujuan penanaman modal Sumantoro menyatakan bahwa penanaman modal mempunyai peranan dan sumbangan penting dalam pembangunan. Pembangunan tersebut direncanakan oleh pemerintah yang di dalamnya juga diarahkan agar penanaman modal mempunyai peranan dalam pembangunan.<sup>13</sup>

Kegiatan penanaman modal diharapkan tidak berorientasi kepada motif mendapat keuntungan saja, melainkan juga diarahkan kepada pemenuhan tugas pembangunan pada umumnya. Jadi, selayaknyalah penanaman modal diarahkan pada serangkaian pengaturan oleh pemerintah untuk berperan serta dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan menurut prioritas yang tercantum dalam setiap rencana pembangunan, yang meliputi:

---

<sup>12</sup> N. Rosyidah Rakhmawati, *Op.cit*, h. 8

<sup>13</sup> Sumartono, *Hukum Ekonomi*, Jakarta, UI Press, 1986, h. 111

- a. Peningkatan produksi nasional/penggalian potensi-potensi ekonomi;
- b. Penciptaan lapangan kerja;
- c. Peningkatan peralatan hasil-hasil pembangunan/partisipasi masyarakat dalam pembangunan/kegiatan ekonomi dan pemerataan kegiatan pembangunan ke daerah.

Kemudian dari segi manfaat, ada dua keuntungan mengenai terselenggaranya penanaman modal bagi Indonesia. *Pertama*, meningkatnya pendapatan riil yang tercermin dari pada peningkatan upah gaji konsumen atau peningkatan penerimaan pemerintah. *Kedua*, adanya manfaat-manfaat tidak langsung seperti diperkenalkannya teknologi dan pengetahuan baru.

Banyak kendala yang muncul sehubungan dengan aplikasi penanaman modal memberikan gambaran nyata betapa tidak mudahnya menarik minat penanam modal untuk menanamkan modalnya di Indonesia, tersedianya berbagai infrastruktur yang cukup memadai bukanlah jaminan utama untuk dapat menarik penanam modal tersebut tetapi diperlukan pula berbagai inisiatif guna mendorong aplikasi penanaman modal lebih banyak lagi ke Indonesia. Dengan kata lain, diperlukan sebuah strategi pengembangan penanaman modal khususnya penanaman modal asing agar dapat mengeliminasi setiap kendala yang muncul dan menjadi faktor penghambat dalam menarik minat modal asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Manfaat penanaman modal asing adalah sebagai sumber modal, sumber pengetahuan, alih teknologi, sumber pemberuan proses dan produk, dan sumber kesempatan kerja. Sedangkan kerugian adanya penanaman modal asing adalah adanya persaingan perusahaan dalam negeri, persaingan merebut kredit dalam negeri, penanaman modal asing membawa keluar keuntungan hasil investasi yang lebih besar dari pada jumlah uang yang dibawanya sebagai modal, penanaman modal asing tidak menciptakan banyak kesempatan kerja, pengeksploitasian sumber daya alam oleh penanam modal asing, beberapa praktek kerja penanaman modal asing yang bertentangan dengan kepentingan nasional negara tuan rumah.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Nirwono, *Ilmu Ekonomi Untuk Konteks Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1991, h. 706

### **2.1.1.2. Peranan Penanaman Modal (Investasi) Terhadap Perekonomian**

Penanaman modal (investasi) adalah suatu istilah dengan beberapa pengertian yang berhubungan dengan keuangan dan ekonomi. Istilah tersebut berkaitan dengan akumulasi suatu bentuk aktiva dengan suatu harapan mendapatkan keuntungan dimasa depan. Berdasarkan teori ekonomi, investasi berarti pembelian (dan produksi) dari modal barang yang tidak dikonsumsi tetapi digunakan untuk produksi yang akan datang (barang produksi). Fungsi investasi pada aspek tersebut dibagi pada investasi *non-residential* (seperti pabrik dan mesin) dan investasi *residential* (rumah baru). Suatu pertambahan pada pendapatan akan mendorong investasi yang lebih besar, dimana tingkat bunga yang lebih tinggi akan menurunkan minat untuk investasi sebagaimana hal tersebut akan lebih mahal dibandingkan dengan meminjam uang. Walaupun jika suatu perusahaan lain memilih untuk menggunakan dananya sendiri untuk investasi, tingkat bunga menunjukkan suatu biaya kesempatan dari investasi dana tersebut daripada meminjamkan untuk mendapatkan bunga.

Kegiatan investasi telah memberikan kontribusi yang besar dalam mendorong kinerja laju pertumbuhan ekonomi Indonesia, mendorong timbulnya industri pasokan bahan baku lokal, proses alih teknologi dan manajemen, serta manfaat bagi investor lokal. Manfaat yang paling menonjol adalah berkembangnya kolaborasi yang saling menguntungkan dan terjalin antar investor asing dengan kalangan pebisnis lokal, bisnis dan industri komponen berkembang dengan pesat, termasuk berbagai kegiatan usaha yang berorientasikan ekspor.

Selain hal tersebut, dalam rangka peningkatan investasi guna pertumbuhan perekonomian, secara teoritis Todaro menjelaskan bahwa, investasi memainkan peran penting dalam menggerakkan kehidupan ekonomi bangsa, karena pembentukan modal memperbesar kapasitas produksi, menaikkan pendapatan nasional maupun menciptakan lapangan kerja baru, dalam hal ini akan semakin memperluas kesempatan kerja.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> P.M. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2000, h. 137-138

Selanjutnya, Mankiw menyatakan bahwa inovasi teknologi merupakan salah satu faktor yang mampu meningkatkan permintaan investasi.<sup>16</sup>

Menurut Sukirno, investasi dapat juga diartikan sebagai pengeluaran atau perbelanjaan penanam-penanam modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian.<sup>17</sup> Pengejaran pertumbuhan merupakan tema sentral dalam kehidupan ekonomi semua negara di dunia dewasa ini. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan Jhingan bahwa, keberhasilan program-program pembangunan sering dinilai berdasarkan tinggi rendahnya tingkat pertumbuhan *output* dan pendapatan nasional, bahkan baik buruknya kualitas kebijakan pemerintah dan mutu aparatnya di bidang ekonomi secara keseluruhan biasanya diukur berdasarkan kecepatan pertumbuhan output nasional yang dihasilkan.<sup>18</sup>

Menurut Todaro terdapat tiga faktor atau komponen utama dalam pertumbuhan ekonomi dari setiap negara yaitu: 1) Akumulasi modal, yang meliputi semua bentuk atau jenis investasi baru yang ditanamkan pada tanah, peralatan fisik, dan modal atau sumber daya manusia; 2) Pertumbuhan penduduk, yang beberapa tahun selanjutnya akan memperbanyak jumlah tenaga kerja; dan 3) Kemajuan teknologi, yang dianggap sebagai sumber pertumbuhan ekonomi yang paling penting dan dapat diklasifikasikan menjadi tiga yaitu: (a) kemajuan teknologi yang bersifat netral; (b) kemajuan teknologi yang hemat tenaga kerja; (c) kemajuan teknologi yang hemat modal.<sup>19</sup> Selaras dengan Todaro, Simon Kuznets sebagaimana disitir oleh Arsyad mendefinisikan pertumbuhan ekonomi suatu negara sebagai peningkatan kemampuan suatu negara untuk menyediakan barang-barang ekonomi bagi penduduknya, kenaikan pada

---

<sup>16</sup> N.G. Mankiw, *Teori Makro Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2003, h. 61

<sup>17</sup> S. Sukirno, *Mikro Ekonomi: Teori Pengantar*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2008, h. 122

<sup>18</sup> M.L. Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2003, h. 47

<sup>19</sup> P.M. Todaro, *Op.cit*, h. 136

kemampuan ini disebabkan oleh adanya kemajuan teknologi, kelembagaan, serta penyesuaian ideologi yang dibutuhkan.<sup>20</sup>

Pembangunan ekonomi adalah usaha-usaha untuk meningkatkan taraf hidup suatu bangsa yang biasanya diukur dengan tinggi rendahnya pendapatan riil per kapita, tujuan pembangunan ekonomi di samping untuk menaikkan pendapatan nasional riil juga untuk meningkatkan produktivitas. Menurut Todaro, pembangunan harus dipandang sebagai suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi nasional, di samping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan.<sup>21</sup>

Pertumbuhan ekonomi adalah proses di mana terjadi kenaikan produk nasional bruto riil atau pendapatan nasional riil, perekonomian dikatakan tumbuh atau berkembang bila terjadi pertumbuhan output riil, sedangkan pembangunan ekonomi menunjukkan struktur output dan alokasi input pada berbagai sektor perekonomian. Keynes sebagaimana dikutip oleh Jhingan menekankan pentingnya permintaan agregat atau permintaan efektif sebagai faktor utama penggerak perekonomian, di mana baik negara maupun sektor swasta memegang peranan penting.<sup>22</sup> Keynes memandang pemerintah sebagai agen independen yang mampu menstimulasi perekonomian melalui kerja publik. Kebijakan pemerintah yang ekspansioner dapat menaikkan “permintaan efektif” jika sumber daya dipakai tanpa merugikan konsumsi atau investasi.<sup>23</sup> Pada masa resesi, kenaikan pada pengeluaran Pemerintah (G) akan mendorong kenaikan konsumsi (C) dan investasi (I), dan karenanya dapat menaikkan GDP (Y).

Harrod dan Domar dalam Arsyad mengembangkan teori Keynes dengan memberi peranan kunci kepada investasi di dalam proses pertumbuhan ekonomi, khususnya mengenai sifat ganda yang dimiliki investasi. Pertama, investasi menciptakan pendapatan (merupakan dampak dari permintaan investasi), dan kedua, investasi memperbesar kapasitas produksi

---

<sup>20</sup> L. Arsyad, *Ekonomi Pembangunan*, Yogyakarta, UPP STIM YKPM, 2010, h. 277

<sup>21</sup> P.M. Todaro, *Op.cit*, h. 20

<sup>22</sup> M.L. Jhingan, *Op.cit*, h. 133

<sup>23</sup> *Ibid*, h. 138

perekonomian dengan cara meningkatkan stok kapital (merupakan dampak dari penawaran investasi).<sup>24</sup> Sementara itu, Solow dan Swan sebagaimana dikutip pula oleh Arsyad kemudian mengoreksi teori Harrod dan Domar dengan menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tergantung pada ketersediaan faktor-faktor produksi (penduduk, tenaga kerja, dan akumulasi modal) dan tingkat kemajuan teknologi.<sup>25</sup> Asumsi yang digunakan adalah skala pengembalian yang konstan (*constan return to scale*), substitusi antara modal (K) dan tenaga kerja (L) bersifat sempurna, dan adanya produktivitas marginal yang semakin menurun (*diminishing marginal productivity*) dari tiap inputnya.

Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan angkatan kerja dianggap sebagai salah satu faktor positif yang memacu pertumbuhan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang lebih besar berarti akan menambah jumlah tenaga produktif, sedangkan pertumbuhan penduduk yang lebih besar berarti ukuran pasar domestiknya adalah besar. Menurut Pressman, pertumbuhan ekonomi bisa berjalan karena adanya proses mekanisasi dan pembagian kerja, selanjutnya pembagian kerja akan membuat produktivitas pekerja meningkat.<sup>26</sup>

Senada dengan hal tersebut, Todaro menegaskan bahwa, model ekonomi ketenagakerjaan yang berkaitan dengan investasi, pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja adalah Model Makro Output (*output-employment macro model*) yang berfokus pada hubungan antara akumulasi modal, pertumbuhan output industri, dan penciptaan lapangan kerja.<sup>27</sup> Perhatian utama dari model pertumbuhan ini adalah pada kebijakan untuk meningkatkan output nasional melalui akumulasi modal. Model ini menghubungkan tingkat penyediaan kesempatan kerja dengan tingkat pertumbuhan GNP, sehingga model ini mengisyaratkan bahwa dengan memaksimumkan pertumbuhan GNP-nya, suatu negara dapat memaksimumkan penyerapan tenaga kerja.

---

<sup>24</sup> L. Arsyad, *Op.cit*, h. 82-85

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 88-89

<sup>26</sup> S. Pressman, *50 Pemikir Ekonomi Dunia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2002, h. 28-

<sup>27</sup> P.M. Todaro, *Op.cit*, h. 324

Rosenstein dan Rodan melalui teori Dorongan kuat (*big push theory*) sebagaimana disitir oleh Irawan dan Suparmoko menyatakan bahwa arah industrialisasi yang cepat sangat diperlukan bagi berlangsungnya pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan dan tercapainya keberhasilan pembangunan nasional.<sup>28</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, Lewis sebagaimana dikutip oleh Jhingan, perekonomian yang terbelakang terdiri dari dua sektor yaitu sektor tradisional di pedesaan dan sektor industri modern perkotaan yang lebih produktif dan dapat menampung kelebihan tenaga kerja dari sektor pertanian.<sup>29</sup> Perhatian utama model ini adalah pada terjadinya proses pengalihan tenaga kerja dari desa ke kota serta pertumbuhan produksi dan kesempatan kerja di sektor modern.

Semua negara di dunia telah sepakat bahwa untuk mengukur kesejahteraan ekonomi suatu bangsa, indikator yang digunakan adalah nilai produk nasional bruto per kapita. Semakin tinggi produk nasional bruto per kapita, semakin makmur negara yang bersangkutan. Pertumbuhan ekonomi merupakan prasyarat bagi adanya peningkatan kesejahteraan suatu bangsa.<sup>30</sup>

Amartya Sen sebagaimana dikutip oleh Todaro memberikan suatu gambaran dan proses rasional ke arah melepaskan masyarakat dari hambatan untuk memperoleh kemajuan (*unfreedom*).<sup>31</sup> Pertumbuhan ekonomi dengan sendirinya tidak dapat dianggap sebagai tujuan akhir. Pembangunan haruslah lebih memperhatikan peningkatan kualitas kehidupan yang dijalani dan kebebasan yang dinikmati. Todaro menyampaikan bahwa kesejahteraan masyarakat menengah ke bawah dapat direpresentasikan dari tingkat hidup masyarakat.<sup>32</sup> Tingkat hidup masyarakat ditandai oleh terentasnya kemiskinan, tingkat kesehatan yang lebih baik, perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, dan peningkatan produktivitas masyarakat.

---

<sup>28</sup> M. Irawan dan Suparmoko, *Ekonomika Pembangunan*, Yogyakarta, BPFE, 2002, h. 151

<sup>29</sup> M.L. Jhingan, *Op.cit*, h. 156-158

<sup>30</sup> M. Irawan dan Suparmoko, *Op.cit*, h. 439

<sup>31</sup> P.M. Todaro, *Op.cit*, h. 23

<sup>32</sup> *Ibid.* h. 250

Berkenaan dengan hal tersebut, menurut Otto van Bismarck sebagaimana disitir oleh Husodo menyatakan bahwa, negara harus bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum setiap warganegaranya.<sup>33</sup> Sementara itu, Spicker sebagaimana dikutip oleh Suharto menjelaskan bahwa peningkatan kesejahteraan masyarakat adalah dengan pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warga.<sup>34</sup>

### **2.1.2. Konsep Badan Usaha Milik Daerah**

Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip otonomi. Lebih lanjut Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah otonom adalah otonomi seluas-luasnya. Dengan dasar tersebut, maka daerah-daerah otonom diberikan beberapa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya untuk diurus dan diatur sendiri sesuai dengan prakarsa dan kebutuhan masyarakat setempat. Daerah-daerah otonom diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus dan mengatur urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Adanya otonomi tersebut menyebabkan urusan pemerintahan tidak hanya menjadi wewenang pemerintah pusat, akan tetapi sebagian urusan juga menjadi wewenang pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan kata lain, otonomi tersebut berimplikasi pada semua urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah, kecuali dikecualikan dalam undang-undang untuk menjadi kewenangan pemerintah pusat. Karenanya, otonomi pada hakikatnya merupakan pendesentralisasian (penyerahan) sebagian urusan pemerintahan kepada daerah otonom.

Pendesentralisasian<sup>35</sup> urusan pemerintahan tersebut menyebabkan daerah-daerah otonom memiliki kewenangan yang sangat besar. Sehingga

---

<sup>33</sup> S.Y. Husodo, *Menuju Welfare State*, Jakarta, Baris Baru, 2009, h. 65

<sup>34</sup> Suharto, *Islam Negara Kesejahteraan*, Bandung, Mizan, 2008, h. 5

<sup>35</sup> Dalam teori negara kesatuan, daerah otonom memiliki kewenangan karena didesentralisasikan urusan oleh pemerintah pusat. Dalam aspek ketatanegaraan Indonesia, Pasal 18 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah otonom, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Untuk itu, dalam

tujuan utama dari otonomi tersebut adalah mendekatkan pemerintahan daerah kepada masyarakat dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik (*public services*) dan kesejahteraan masyarakat daerah serta kemandirian daerah. Karenanya, kewenangan yang begitu besar yang dimiliki oleh daerah tersebut perlu disertai dengan sumber-sumber pendanaan yang memadai dan mencukupi. Hal tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa tidak mungkin urusan yang begitu besar dapat dijalankan dan dilaksanakan, tanpa adanya pendanaan. Beranjak dari pemikiran tersebut, maka daerah otonom diberikan sumber-sumber pendapatan yang berfungsi sebagai sumber pendanaan segala urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Pasal 285 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa:

*Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:*

*a. pendapatan asli Daerah meliputi:*

- 1. pajak daerah;*
- 2. retribusi daerah;*
- 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan*
- 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;*

*b. pendapatan transfer; dan*

*c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.*

Dari ketentuan tersebut, maka salah satu sumber pendapatan daerah adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penjelasan Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 di atas menentukan bahwa “Yang dimaksud dengan “*hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan*” antara lain bagian laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga”. Senada dengan hal tersebut, Pasal 26 ayat (3) huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menentukan bahwa “*Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup: a. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD;*”. Dari ketentuan di atas, maka

---

UU Nomor 23 Tahun 2014 ditentukan beberapa kriteria urusan pemerintahan, yakni urusan absolut, urusan konkuren dan urusan umum. Kepada daerah otonom, didesentralisasikan urusan konkuren baik wajib maupun pilihan sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut secara eksplisit ditentukan dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 2014.

salah satu sumber pendapatan daerah adalah bagian laba (*deviden*) dari BUMD.

Sebagai salah satu sumber pendapatan daerah, maka daerah diberikan kewenangan untuk membentuk BUMD. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 331 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menentukan bahwa “*Daerah dapat mendirikan BUMD*”. Lebih lanjut Pasal angka 40 UU Nomor 23 Tahun 2014 jo Pasal 1 angka 1 PP Nomor 54 Tahun 2017 menentukan bahwa “*Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah*”.

Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk membentuk BUMD sebagai sumber pendapatan. Selain sebagai sumber pendapatan, BUMD juga memiliki peranan yang sangat strategis dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, seperti perluasan produksi barang/jasa dan lapangan tenaga kerja. Dengan adanya kewenangan daerah dalam membentuk BUMD, maka sesungguhnya otonomi telah memberikan daerah otonom untuk melakukan bisnis. karenanya, tujuan pembentukan BUMD sangat erat kaitannya sebagai upaya untuk meningkatkan kemandirian daerah melalui peningkatan pendapatan yang pada akhirnya akan memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah. Terkait dengan hal tersebut, Pasal 331 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa:

- Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:*
- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;*
  - b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan*
  - c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.*

Lebih lanjut, Pasal 331 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa “*Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada: a. kebutuhan Daerah; dan b) kelayakan bidang usaha BUMD yang akan*

*dibentuk*". Sedangkan Chairil Furkan menyatakan bahwa alasan-alasan pendirian BUMD oleh daerah otonom adalah sebagai berikut:<sup>36</sup>

1. Alasan ekonomis, yaitu sebagai langkah mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat (*public services*) dan mencari keuntungan (*profit motive*).
2. Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, yang mana masyarakat atau pihak swasta lainnya tidak (belum) mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, risiko usaha yang sangat besar, maupun eksternalitasnya sangat besar dan luas.
3. Alasan *budget*, yaitu sebagai upaya dalam mencari sumber pendapatan lain di luar pajak, retribusi dan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.

Pembentukan BUMD sangat erat kaitannya dengan upaya untuk pertumbuhan ekonomi daerah, yang pada akhirnya akan bermuara pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Rustin Kamaludin<sup>37</sup> menyatakan bahwa BUMD memiliki peran dan fungsi yakni: a) melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah; b) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah; c) mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha; d) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik; dan e) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta. Namun peran dan fungsi utama dari BUMD adalah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

Senada dengan pendapat di atas, IR Purwadi<sup>38</sup> menyatakan bahwa dalam melaksanakan kegiatan usahanya, BUMD mempunyai 2 (dua) tujuan (*motive*) yaitu bidang bisnis (*profit service*) dan pelayanan umum (*public service*). BUMD yang bergerak di bidang bisnis, maka ukuran/kriteria

---

<sup>36</sup> Chairil Furkan, "Badan Usaha Milik daerah Sudah Rawan", <http://andichairilfurkan.wordpress.com/tag/bumd/>, diakses 12 September 2018.

<sup>37</sup> Rustian Kamaluddin, *Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*, h.2

<sup>38</sup> IR. Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*, Surabaya, Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002, h.3

peranannya dapat dilihat dari: a) Kedudukan dalam pasar (*market share*); b) Sumbangan pada keuangan Pemerintah Daerah; dan c) Sumbangan kepada kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah. Sedangkan untuk BUMD yang bergerak di bidang kemanfaatan umum (*public utility*), maka indikator keberhasilan tersebut akan tampak dari kemampuannya dalam menyediakan barang yang dibutuhkan masyarakat, baik dalam kuantitas maupun kualitas yang memadai. Dengan fungsi dan peran yang sangat strategis tersebut, maka sesungguhnya pembentukan BUMD merupakan salah satu solusi untuk meningkatkan PAD selain pajak dan retribusi daerah, yang sekaligus dapat memberikan pelayanan publik yang prima.

Lebih lanjut Pasal 331 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 54 Tahun 2017 membagi BUMD menjadi 2 (dua) yakni:

1. Perusahaan umum daerah

Sesuai dengan ketentuan Pasal 334 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, perusahaan umum daerah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Lebih lanjut dalam Pasal 335 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 29 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017 menentukan bahwa organ perusahaan umum daerah adalah pemilik modal, direksi, dan dewan pengawasa.

2. Perusahaan perseroan daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 339 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Lebih lanjut sesuai dengan ketentuan Pasal 340 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 29 ayat (3) PP Nomor 54 Tahun 2017 menentukan bahwa organ perusahaan perseroan daerah terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi.

Dari uraian-uraian di atas, maka karakteristik BUMD adalah sebagai berikut (*vide* Pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2017):

1. badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah

2. badan usaha dimiliki oleh:

a. 1 (satu) Pemerintah Daerah;

- b. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
  - c. 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
  - d. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
3. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
  4. bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
  5. dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

### **2.1.3. Konsep Penyertaan Modal**

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa Pasal 331 UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa daerah diberikan kewenangan untuk membentuk BUMD. Karenanya, sesuai dengan karakteristiknya, modal BUMD salah satunya bersumber dari penyertaan modal daerah (*vide* Pasal 332 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 19 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017. Menurut Fitri Erna Muslikah<sup>39</sup> bahwa penyertaan modal daerah pada BUMD merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan perekonomian daerah dan sumber pendapatan asli daerah. Di samping itu, penyertaan modal daerah pada BUMD merupakan salah satu cara untuk mengoptimalkan peran BUMD.

Secara normatif, penyertaan modal daerah pada BUMD merupakan salah satu bentuk investasi langsung Pemerintah Daerah (*vide* Pasal 11 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012). Senada dengan hal tersebut, Pasal 304 UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa “*Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD*”.

Terkait dengan penyertaan modal daerah pada BUMD, maka dikemukakan beberapa ketentuan yang harus diperhatikan, yakni sebagai berikut:

- a. Penyertaan modal daerah pada BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 333 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 21 ayat (5) PP Nomor 54 Tahun 2017).

---

<sup>39</sup> Fitri Erna Muslikah, *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok, Universitas Indonesia, 2015, h.72

- b. Penyertaan modal daerah pada BUMD dilakukan untuk pembentukan BUMD atau penambahan modal BUMD (Pasal 331 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014). Adapun menurut Pasal 21 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2007 ditentukan bahwa penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD, penambahan modal BUMD dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain. Berdasarkan Pasal 22 PP Nomor 54 Tahun 2017 ditentukan bahwa penyertaan modal daerah pada saat pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Adapun penyertaan modal BUMD untuk penambahan modal BUMD dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan dan penugasan Pemerintah Daerah (*vide* Pasal 23 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017).
- c. Penyertaan modal daerah pada BUMD dapat berupa uang atau barang milik daerah (Pasal 331 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* 21 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017). Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 6 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012, bahwa “Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi pemerintah daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan”. Adapun Pasal 1 angka 7 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 menentukan “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”. Terkait dengan hal tersebut, apabila penyertaan modal daerah berupa barang milik daerah, maka harus dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat akan dilakukan penyertaan modal (*vide* Pasal 333 ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) PP Nomor 54 Tahun 2017).

## **2.2. Kajian Prinsip Dalam Penyusunan Norma**

Pembentukan peraturan perundang-undangan (*in casu* Peraturan Daerah) wajib berdasarkan pada prinsip hukum. Black’s Law Dictionary

menyatakan prinsip adalah “A *fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or origin for others; a settled rule of action, procedure, or legal determination. A truth or proposition so clear that it cannot be proved or contradicted unless by a proposition which is still clearer. That which constitutes the essence of a body or its constituent parts*”.<sup>40</sup> Berkaitan dengan hal tersebut Paul Scholten menentukan prinsip hukum yakni pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum.<sup>41</sup> Berdasarkan dengan hal tersebut, prinsip hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai nilai-nilai yang menjadi dasar pembentukan norma hukum. Prinsip pembentukan norma hukum tersebut dikenal dengan *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving* (asas-asas umum pembentukan perundang-undangan yang baik).

Van der Viles, menentukan bahwa prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu prinsip materiil (terkait dengan isi) dan prinsip formil (terkait dengan bentuk).<sup>42</sup> Prinsip formil meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidenlijk doelstelling*), yang mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketetapan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut;
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*), hal ini untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan pengaturan perundang-undangan tersebut;
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkeheidsbeginsel*), merupakan prinsip yang menjelaskan berbagai alternatif maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problema pemerintahan;

---

<sup>40</sup> Henry Campbell Black, Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 4ed, St. Paul: West Publishing, 1968, h. 1357

<sup>41</sup> Paul Scholten dalam J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (Terjemahan Arief Sidharta), Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, h. 119

<sup>42</sup> Van der Vlies dalam Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis dan Praktis Disertai Manual*, Jakarta: Kencana, 2013, h. 34-35

4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yaitu peraturan yang dibuat seharusnya dapat ditegaskan secara efektif;
5. Asas Konsensus (*het beginsel van consensus*), yaitu kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen.

Sedangkan prinsip materiil meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), artinya setiap peraturan hendaknya dapat dipahami oleh rakyat;
2. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het recht gelijkeheids beginsel*), hal demikian untuk mencegah praktik ketidakadilan dalam memperoleh layanan hukum;
3. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheids beginsel*), artinya peraturan yang dibuat mengandung aspek konsistensi walaupun diimplementasikan dalam waktu dan ruang yang berbeda;
4. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele bedeling*), asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan tertentu yang menyangkut kepentingan individual.

Berkaitan dengan hal itu, Hamid Attamimi juga mengemukakan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang khas Indonesia. Prinsip tersebut meliputi:<sup>43</sup>

- a. Asas- asas formal, dengan rincian:
  1. Asas tujuan yang jelas;
  2. Asas perlunya pengaturan;
  3. Asas organ/lembaga yang tepat;
  4. Asas materi muatan yang tepat;
  5. Asas dapat dilaksanakan; dan
  6. Asas dapat dikenali.
- b. Asas-asas materiil, dengan rincian:

---

<sup>43</sup> Hamid Attamimi dalam Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putra, *Ibid*, h. 17

1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Secara normatif, prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibaca dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011. Pasal 5 mengatur tentang prinsip formil, sedangkan Pasal 6 mengatur tentang prinsip materiil. Prinsip formil pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi prinsip:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organisasi pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti

sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

- g. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Adapun prinsip materiil yang dimuat dalam materi muatan peraturan perundang-undangan meliputi prinsip:

- a. Pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda 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 muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

- g. Keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda 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 Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Prinsip-prinsip hukum lainnya sesuai substansi peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

### **2.3. Kajian Praktik Empiris Dalam Penyelenggaraan Penyertaan Modal Daerah Pada Badan Usaha Milik Daerah**

#### **2.3.1. Kinerja Keuangan Badan Usaha Milik Daerah**

Berdasarkan laporan kinerja 2022–2024, analisis kinerja BUMD Kabupaten Nganjuk dapat dijelaskan secara komprehensif melalui tiga entitas utama: BPR Anjuk Ladang, PDAM Anjuk Ladang, dan Perumda Aneka Usaha (PDAU).

##### **2.3.1.1. Kinerja PT. BPR Anjuk Ladang**

Identitas dan Dasar Hukum:

1. Nama Perusahaan: PT Bank Perkreditan Rakyat Anjuk Ladang.
2. Bentuk Hukum: Perseroan Terbatas (BUMD Berbadan Hukum PT).
3. Dasar Hukum Pendirian: Perda Kabupaten Nganjuk No. 5 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada BPR Anjuk Ladang.
4. Bidang Usaha: Perbankan mikro, pembiayaan UMKM, dan layanan keuangan rakyat.
5. Regulator: Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Visi dan Misi:

1. Visi: Menjadi BPR sehat dan terpercaya yang mendorong pertumbuhan ekonomi rakyat Nganjuk.
2. Misi: (1) Menyalurkan kredit produktif kepada UMKM dan petani; (2) meningkatkan literasi dan inklusi keuangan lokal; (3) menjadi sumber PAD berkelanjutan.

Peran Strategis:

1. Financial enabler lokal: Menyalurkan kredit mikro dengan suku bunga kompetitif.
2. Instrumen fiskal: Memberikan dividen reguler ke PAD dan mendukung stabilitas likuiditas daerah.
3. Katalis ekonomi: Menggerakkan sektor perdagangan, pertanian, dan usaha kecil.

Skala Operasional (2024):

1. Kantor pusat di Nganjuk dengan 4 kantor kas.
2. Total aset ±Rp 330 miliar, modal sendiri Rp 60 miliar, kredit beredar Rp 270 miliar.
3. Jumlah debitur aktif > 12 ribu nasabah

### 1. Kinerja Keuangan

Kinerja keuangan menunjukkan tren pertumbuhan positif selama tiga tahun terakhir, baik dari sisi pendapatan, efisiensi operasional, maupun kontribusi fiskal. Peningkatan ini mencerminkan keberhasilan strategi ekspansi kredit produktif yang disertai pengendalian biaya dan transformasi digital perbankan. Hal ini ditunjukkan:

Tabel

Laporan Laba Rugi PT BPR Anjuk Ladang (dalam juta rupiah)

Uraian	2022 (Rp)	2023 (Rp)	2024 (Rp)	Keterangan (Koreksi)
<b>Pendapatan Usaha</b>	1.744.127.098	3.321.531.745	4.333.409.905	Terjadi peningkatan signifikan akibat pertumbuhan

<b>Uraian</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan (Koreksi)</b>
				kegiatan kredit produktif dan efisiensi pengelolaan aset likuid.
<b>Beban Usaha</b>	(3.006.195.963)	(2.693.909.904)	(3.511.741.311)	Beban meningkat pada 2024 karena ekspansi usaha dan peningkatan cadangan risiko kredit, namun masih dalam batas efisiensi.
<b>Laba (Rugi) Usaha</b>	(1.262.068.865)	627.621.841	821.668.594	Kinerja laba terus membaik; terjadi pemulihan pasca-rugi dan peningkatan produktivitas aset.
<b>Pendapatan (Beban) Non- Operasional</b>	(115.505.881)	(99.449.358)	(140.535.614)	Beban non- operasional 2024 meningkat

<b>Uraian</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan (Koreksi)</b>
				karena faktor eksternal, seperti penyesuaian nilai aset dan biaya non-rutin.
<b>Laba Sebelum Pajak</b>	(1.377.574.746)	529.672.483	681.882.980	Laba meningkat konsisten; mencerminkan efektivitas strategi pembiayaan dan efisiensi operasional.
<b>Pajak Penghasilan (PPH Badan)</b>	-	-	-	Tidak terdapat beban pajak yang signifikan selama periode pelaporan.
<b>Laba Bersih Setelah Pajak</b>	(1.377.574.746)	529.672.483	681.882.980	Dua tahun berturut-turut mencatatkan laba positif; menunjukkan pemulihan dan stabilitas kinerja.

<b>Uraian</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan (Koreksi)</b>
<b>Dividen ke PAD (50% Laba Bersih)</b>		264.836.000	340.941.000	Kontribusi PAD meningkat 28,7% seiring dengan pertumbuhan laba dan kebijakan pembagian hasil ke kas daerah.
<b>Laba Ditahan / Akumulasi</b>	(1.377.574.746)	(1.664.816.030)	(1.135.143.547)	Akumulasi laba memperkuat ekuitas dan kapasitas permodalan BUMD untuk ekspansi berkelanjutan.

Kinerja keuangan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda menunjukkan tren pertumbuhan positif dan berkelanjutan selama tiga tahun terakhir. Pendapatan usaha meningkat signifikan dari Rp1,74 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp4,33 miliar pada tahun 2024, atau tumbuh sekitar 148%. Peningkatan ini didorong oleh ekspansi kredit produktif yang lebih selektif, peningkatan kualitas aset, serta strategi penguatan layanan perbankan lokal yang berfokus pada segmen UMKM dan ekonomi rakyat.

Sementara itu, beban usaha juga meningkat dari Rp3,01 miliar menjadi Rp3,51 miliar, namun masih dalam kendali yang wajar mengingat adanya peningkatan aktivitas operasional dan penyesuaian biaya cadangan kerugian kredit. Rasio efisiensi operasional (BOPO) menunjukkan perbaikan dari 172% pada 2022 menjadi sekitar 75% pada 2024, menandakan

peningkatan efisiensi dan produktivitas lembaga. Kombinasi pertumbuhan pendapatan dan efisiensi biaya ini mendorong laba usaha naik signifikan dari rugi Rp1,26 miliar pada 2022 menjadi laba Rp821,67 juta pada 2024.

Kinerja laba bersih juga menunjukkan peningkatan konsisten, dengan laba sebelum pajak mencapai Rp681,88 juta pada 2024, meningkat 28,7% dibanding 2023. Berdasarkan kebijakan pembagian laba BUMD sebesar 50%, kontribusi dividen ke Pendapatan Asli Daerah (PAD) naik dari Rp264,84 juta pada 2023 menjadi Rp340,94 juta pada 2024. Hal ini menegaskan peran BPR sebagai instrumen investasi publik produktif yang tidak hanya memperkuat stabilitas keuangan daerah, tetapi juga mendorong pertumbuhan ekonomi lokal secara berkelanjutan.

Secara keseluruhan, periode 2022–2024 mencerminkan transformasi BPR Anjuk Ladang Perseroda menuju kinerja yang stabil, efisien, dan berdaya saing tinggi, ditopang oleh ekspansi kredit produktif, peningkatan digitalisasi layanan, serta penerapan tata kelola keuangan yang prudent dan berorientasi pada keberlanjutan fiskal daerah.

Tabel  
Struktur Keuangan BPR tahun 2022-2024

<b>Komponen</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Modal Disetor	32.440.000.000	40.690.000.000	40.690.000.000
Saldo Laba (Rugi)	(287.241.284)	(1.664.816.030)	(1.135.143.547)
Laba Tahun Berjalan	(1.377.574.746)	529.672.483	681.882.980
<b>Total Ekuitas</b>	<b>30.775.183.970</b>	<b>39.554.856.453</b>	<b>40.236.739.433</b>

Struktur ekuitas PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda menunjukkan tren pertumbuhan positif dan semakin solid selama periode tiga tahun terakhir. Pada tahun 2022, total ekuitas tercatat sebesar Rp30,78 miliar, dengan modal disetor mencapai Rp32,44 miliar. Namun, kinerja perusahaan masih mencatat rugi tahun berjalan sebesar Rp1,38 miliar, yang berdampak pada penurunan saldo laba dan akumulasi rugi sebesar Rp287,24 juta. Kondisi tersebut mencerminkan fase pemulihan pasca-periode tekanan likuiditas dan peningkatan cadangan kerugian kredit.

Memasuki tahun 2023, terjadi penguatan signifikan dengan kenaikan total ekuitas menjadi Rp39,55 miliar, atau meningkat sekitar 28,5% dibanding tahun sebelumnya. Kenaikan ini didorong oleh tambahan modal disetor sebesar Rp8,25 miliar dari Pemerintah Daerah sebagai bentuk dukungan penyertaan modal, serta keberhasilan BPR membukukan laba bersih sebesar Rp529,67 juta. Meskipun saldo laba masih negatif, penurunan defisit laba tertahan menunjukkan arah perbaikan kinerja dan efisiensi operasional yang mulai terjaga.

Pada tahun 2024, total ekuitas kembali meningkat menjadi Rp40,24 miliar, dengan laba tahun berjalan naik menjadi Rp681,88 juta. Peningkatan ini menegaskan stabilitas keuangan dan efektivitas strategi permodalan yang diterapkan. Saldo laba negatif berkurang signifikan dari Rp1,66 miliar menjadi Rp1,13 miliar, menandakan konsistensi pemulihan dan akumulasi laba yang memperkuat posisi permodalan. Secara keseluruhan, tren ini menunjukkan bahwa BUMD perbankan daerah telah berhasil bertransformasi dari fase pemulihan ke arah pertumbuhan yang sehat dan berkelanjutan, dengan struktur ekuitas yang kuat untuk mendukung ekspansi bisnis serta memberikan kontribusi nyata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Tabel

Laporan Posisi Keuangan PT BPR Anjuk Ladang (Neraca Singkat)

<b>Komponen Utama</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Total Aset</b>	<b>39.695.673.100</b>	<b>41.034.272.258</b>	<b>42.027.455.638</b>	Aset meningkat konsisten selama tiga tahun, tumbuh ±5,9% dari 2022 ke 2024, menunjukkan

<b>Komponen Utama</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
				ekspansi yang stabil.
<b>Dana Pihak Ketiga (DPK)</b>	<b>932.825.766</b>	<b>872.026.817</b>	<b>1.292.147.515</b>	Simpanan nasabah meningkat signifikan pada 2024 sebesar 48%, menandakan kepercayaan masyarakat terhadap BPR semakin kuat.
<b>Kredit yang Diberikan (Netto)</b>	<b>11.755.519.827</b>	<b>16.134.038.280</b>	<b>17.483.955.188</b>	Kredit naik 48,7% dalam dua tahun, mencerminkan ekspansi kredit produktif terutama pada sektor UMKM.
<b>Modal Sendiri (Ekuitas)</b>	<b>30.775.183.970</b>	<b>39.554.856.453</b>	<b>40.236.739.433</b>	Modal sendiri kuat; peningkatan berasal dari tambahan

<b>Komponen Utama</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
				penyertaan modal Pemda dan laba ditahan.

Struktur posisi keuangan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda selama tiga tahun terakhir menunjukkan arah pertumbuhan yang positif, stabil, dan berkelanjutan. Total aset meningkat secara konsisten dari Rp39,70 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp42,03 miliar pada tahun 2024, atau tumbuh sekitar 5,9% dalam dua tahun. Peningkatan ini mencerminkan penguatan fungsi intermediasi BPR dalam menghimpun dan menyalurkan dana secara produktif, serta pengelolaan aset yang efisien dan terukur.

Komponen Dana Pihak Ketiga (DPK) mengalami fluktuasi namun berakhir dengan pertumbuhan signifikan pada tahun 2024. Setelah menurun dari Rp932,83 juta (2022) menjadi Rp872,03 juta (2023), DPK meningkat tajam menjadi Rp1,29 miliar pada 2024, atau naik sekitar 48%. Pertumbuhan ini menunjukkan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja BPR, terutama berkat penguatan layanan digital, peningkatan kualitas pelayanan, serta program literasi keuangan yang dilakukan oleh manajemen. Peningkatan DPK juga menandakan keberhasilan BPR dalam memperbesar proporsi dana murah (CASA) untuk mendukung efisiensi biaya dana.

Sementara itu, kredit yang diberikan juga menunjukkan pertumbuhan yang sehat dan produktif. Pada tahun 2022 nilai kredit yang disalurkan tercatat sebesar Rp11,76 miliar, meningkat menjadi Rp16,13 miliar pada 2023, dan kembali naik menjadi Rp17,48 miliar pada 2024. Kenaikan sebesar 48,7% dalam dua tahun tersebut mengindikasikan keberhasilan BPR dalam memperluas portofolio kredit produktif, khususnya pada sektor UMKM, perdagangan, dan ekonomi lokal. Hal ini sejalan dengan fungsi utama BPR sebagai lembaga keuangan daerah yang mendukung pertumbuhan ekonomi rakyat melalui pembiayaan berbasis komunitas dan usaha mikro.

Dari sisi permodalan, BPR Anjuk Ladang Perseroda menunjukkan struktur modal yang kuat. Modal sendiri (ekuitas) meningkat dari Rp30,78 miliar pada 2022 menjadi Rp40,24 miliar pada 2024, didorong oleh dua faktor utama: pertama, adanya penyertaan modal daerah sebesar Rp8,25 miliar pada tahun 2023, dan kedua, peningkatan laba bersih selama dua tahun berturut-turut (2023–2024). Penguatan ekuitas ini secara langsung meningkatkan kemampuan bank dalam ekspansi kredit, menjaga rasio kecukupan modal (CAR) di atas standar OJK, serta memperkuat daya tahan terhadap risiko keuangan.

Secara keseluruhan, posisi keuangan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda selama periode 2022–2024 menggambarkan kondisi yang sehat, likuid, dan produktif. Aset yang tumbuh stabil, kenaikan DPK yang signifikan, peningkatan kredit yang terkelola dengan baik, serta penguatan modal sendiri menunjukkan bahwa BPR ini telah bertransformasi menjadi BUMD perbankan daerah yang efisien, berdaya saing, dan memberikan kontribusi nyata bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan struktur keuangan yang kuat dan strategi ekspansi yang prudent, BPR siap melanjutkan perannya sebagai investasi publik produktif yang menopang kemandirian fiskal daerah dan mendorong pembangunan ekonomi lokal yang berkelanjutan.

Tabel

Kinerja Rasio Kecukupan Modal (Capital Adequacy Ratio – CAR) PT BPR Anjuk Ladang (2022–2024)

<b>Tahun</b>	<b>Modal Sendiri (Rp)</b>	<b>Total Aset (Rp)</b>	<b>CAR (%)</b>
2022	30.775.183.970	39.695.673.100	<b>77,5%</b>
2023	39.554.856.453	41.034.272.258	<b>96,4%</b>
2024	40.236.739.433	42.027.455.638	<b>95,7%</b>

Rasio CAR yang jauh di atas ketentuan minimum OJK ( $\geq 8\%$ ) menunjukkan kondisi permodalan BPR sangat kuat. Peningkatan CAR dari 77,5% menjadi 95,7% disebabkan oleh tambahan penyertaan modal daerah dan peningkatan laba ditahan. Hal ini memperkuat kapasitas bank dalam

menyalurkan kredit dan menanggung risiko keuangan, sekaligus mencerminkan pengelolaan modal yang sehat dan berkelanjutan.

Tabel

Kinerja Rasio Penyaluran Kredit (Loan to Deposit Ratio – LDR) PT BPR Anjuk Ladang (2022–2024)

<b>Tahun</b>	<b>Kredit Diberikan (Rp)</b>	<b>Dana Pihak Ketiga (Rp)</b>	<b>LDR (x)</b>
2022	11.755.519.827	932.825.766	<b>12,6x</b>
2023	16.134.038.280	872.026.817	<b>18,5x</b>
2024	17.483.955.188	1.292.147.515	<b>13,5x</b>

Selama periode 2022–2024, kinerja intermediasi PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda menunjukkan tren yang dinamis namun tetap dalam batas pengelolaan likuiditas yang sehat. Nilai kredit yang diberikan meningkat signifikan dari Rp11,76 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp17,48 miliar pada tahun 2024, atau naik sekitar 48,7% dalam dua tahun. Peningkatan ini menggambarkan efektivitas strategi ekspansi kredit produktif, terutama pada segmen UMKM, sektor perdagangan, dan ekonomi rakyat, yang menjadi fokus utama peran BPR sebagai lembaga keuangan daerah.

Di sisi lain, dana pihak ketiga (DPK) yang terdiri dari simpanan masyarakat sempat mengalami penurunan dari Rp932,83 juta pada tahun 2022 menjadi Rp872,03 juta pada tahun 2023, namun kemudian meningkat tajam pada tahun 2024 menjadi Rp1,29 miliar, atau tumbuh sekitar 48%. Kenaikan ini menunjukkan meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap BPR, seiring dengan penguatan reputasi, layanan digital, serta inovasi produk tabungan dan deposito yang lebih kompetitif.

Perbandingan antara total kredit dan dana pihak ketiga menghasilkan rasio LDR sebesar 12,6x pada tahun 2022, meningkat menjadi 18,5x pada 2023, dan menurun ke level 13,5x pada tahun 2024. Lonjakan LDR pada 2023 menandakan bahwa penyaluran kredit jauh lebih cepat dibanding pertumbuhan simpanan, yang umum terjadi pada fase ekspansi pembiayaan. Namun penurunan rasio di tahun 2024 menunjukkan keseimbangan yang mulai tercapai antara penghimpunan dana dan penyaluran kredit,

menandakan perbaikan likuiditas dan pengelolaan risiko pendanaan yang semakin baik.

Secara keseluruhan, pola ini mencerminkan bahwa BPR Anjuk Ladang Perseroda telah berhasil meningkatkan fungsi intermediasi secara produktif, di mana dana masyarakat yang dihimpun mampu disalurkan secara efektif ke sektor-sektor ekonomi riil, sekaligus menjaga kecukupan likuiditas untuk memenuhi kewajiban jangka pendek. Dengan tren ini, bank berada dalam posisi keuangan yang lebih stabil, efisien, dan berdaya saing, sesuai prinsip kehati-hatian dan peran strategis BUMD dalam mendukung perekonomian daerah secara berkelanjutan.

Tabel

Kinerja Rasio Rentabilitas Aset (Return on Assets – ROA) PT BPR Anjuk Ladang (2022–2024)

<b>Tahun</b>	<b>Laba Bersih (Rp)</b>	<b>Total Aset (Rp)</b>	<b>ROA (%)</b>
<b>2022</b>	<b>(1.377.574.746)</b>	<b>39.695.673.100</b>	<b>-3,5%</b>
<b>2023</b>	<b>529.672.483</b>	<b>41.034.272.258</b>	<b>1,3%</b>
<b>2024</b>	<b>681.882.980</b>	<b>42.027.455.638</b>	<b>1,6%</b>

Perkembangan *rasio Return on Assets* (ROA) PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda selama periode 2022–2024 menunjukkan tren perbaikan yang kuat dan berkelanjutan. Pada tahun 2022, perusahaan mencatat kerugian bersih sebesar Rp1,38 miliar, yang menyebabkan nilai ROA berada pada level negatif -3,5%. Kondisi ini mencerminkan adanya tekanan kinerja keuangan akibat peningkatan beban operasional dan penyisihan kerugian kredit pada masa pemulihan pasca pandemi.

Memasuki tahun 2023, terjadi perubahan signifikan dengan perolehan laba bersih sebesar Rp529,67 juta dan peningkatan total aset menjadi Rp41,03 miliar, menghasilkan ROA 1,3%. Perbaikan ini menandakan keberhasilan manajemen dalam meningkatkan efisiensi operasional, memperbaiki kualitas aset produktif, dan menekan biaya pencadangan kredit bermasalah.

Tren positif berlanjut pada tahun 2024, di mana laba bersih naik menjadi Rp681,88 juta dengan total aset sebesar Rp42,03 miliar,

menghasilkan ROA 1,6%. Kenaikan ini mengindikasikan bahwa aset yang dikelola oleh BPR semakin produktif dan mampu memberikan kontribusi laba yang optimal. Peningkatan rasio ini juga menunjukkan adanya penguatan struktur pendapatan bunga, efisiensi biaya, dan kemampuan perusahaan memanfaatkan aset secara efektif untuk menghasilkan keuntungan.

Secara keseluruhan, peningkatan ROA dari -3,5% (2022) menjadi 1,6% (2024) mencerminkan keberhasilan transformasi manajerial dan keuangan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda menuju kinerja yang lebih produktif, efisien, dan berdaya saing. Rasio ini menggambarkan kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dari setiap rupiah aset yang dimiliki, sekaligus mempertegas peran BPR sebagai BUMD keuangan daerah yang sehat dan kontributif terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Tabel

Kinerja Rasio Rentabilitas Modal (*Return on Equity* – ROE) PT BPR Anjuk Ladang (2022–2024)

<b>Tahun</b>	<b>Laba Bersih (Rp)</b>	<b>Modal Sendiri (Rp)</b>	<b>ROE (%)</b>
2022	(1.377.574.746)	30.775.183.970	<b>-4,5%</b>
2023	529.672.483	39.554.856.453	<b>1,3%</b>
S2024	681.882.980	40.236.739.433	<b>1,7%</b>

Kinerja *Return on Equity* (ROE) PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda menunjukkan arah pertumbuhan yang positif dan berkesinambungan selama tiga tahun terakhir. Pada tahun 2022, perusahaan mencatat rugi bersih sebesar Rp1,38 miliar dengan modal sendiri sebesar Rp30,78 miliar, sehingga menghasilkan ROE negatif -4,5%. Nilai tersebut menggambarkan rendahnya tingkat pengembalian terhadap modal akibat tingginya beban penyisihan kerugian kredit dan tekanan likuiditas pasca pandemi yang masih mempengaruhi kegiatan operasional perbankan daerah.

Memasuki tahun 2023, kinerja keuangan menunjukkan pemulihan signifikan. Laba bersih berhasil mencapai Rp529,67 juta dengan modal sendiri meningkat menjadi Rp39,55 miliar, menghasilkan ROE sebesar 1,3%.

Peningkatan ini mencerminkan perbaikan kualitas kredit, efisiensi operasional, serta penguatan manajemen risiko yang berdampak positif terhadap kemampuan BPR dalam mengonversi modal menjadi laba. Tambahan penyertaan modal dari pemerintah daerah juga memberikan efek leverage positif terhadap peningkatan kinerja keuangan.

Pada tahun 2024, ROE meningkat lagi menjadi 1,7%, seiring dengan kenaikan laba bersih menjadi Rp681,88 juta dan modal sendiri sebesar Rp40,24 miliar. Kenaikan ini menunjukkan bahwa setiap rupiah modal yang ditanamkan mampu memberikan tingkat pengembalian yang lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Pertumbuhan ini menandakan adanya stabilitas kinerja keuangan, efektivitas penggunaan modal, dan peningkatan produktivitas aset dalam menciptakan keuntungan.

Secara keseluruhan, tren peningkatan ROE dari -4,5% pada 2022 menjadi 1,7% pada 2024 menggambarkan bahwa PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda telah berhasil memulihkan kinerjanya dari kondisi rugi menjadi lembaga yang menghasilkan keuntungan secara konsisten. Peningkatan profitabilitas ini juga menegaskan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah telah dikelola secara produktif, memberikan imbal hasil yang nyata bagi pemilik modal (Pemda), serta memperkuat kontribusi BPR terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pembangunan ekonomi lokal.

Tabel

Kinerja Rasio Efisiensi Operasional (BOPO – Biaya Operasional terhadap Pendapatan Operasional) PT BPR Anjuk Ladang (2022–2024)

<b>Tahun</b>	<b>Beban Operasional (Rp)</b>	<b>Pendapatan Operasional (Rp)</b>	<b>BOPO (%)</b>
2022	3.006.195.963	1.744.127.098	<b>172,4%</b>
2023	2.693.909.904	3.321.531.745	<b>81,1%</b>
2024	3.511.741.311	4.333.409.905	<b>81,0%</b>

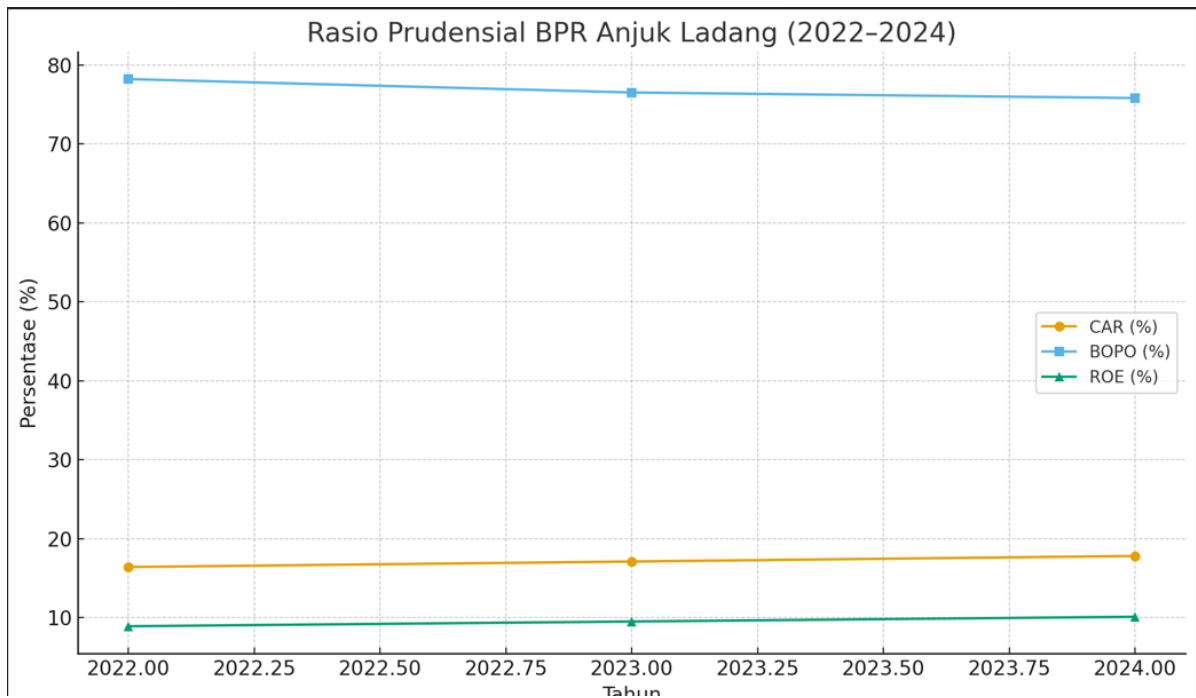
Kinerja efisiensi operasional PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda menunjukkan perbaikan yang sangat signifikan selama periode 2022–2024. Pada tahun 2022, rasio BOPO tercatat sebesar 172,4%, dengan beban operasional sebesar Rp3,01 miliar dan pendapatan operasional Rp1,74

miliar. Nilai yang jauh di atas ambang batas ideal ( $\leq 85\%$ ) ini mencerminkan kondisi kinerja yang belum efisien, di mana biaya operasional jauh lebih besar dibandingkan pendapatan yang dihasilkan. Hal ini disebabkan oleh tingginya biaya penyisihan kerugian kredit serta belum optimalnya penyaluran kredit produktif.

Memasuki tahun 2023, efisiensi operasional mengalami peningkatan drastis. BOPO turun tajam menjadi 81,1%, dengan pendapatan operasional meningkat menjadi Rp3,32 miliar, sementara beban operasional berhasil ditekan menjadi Rp2,69 miliar. Peningkatan ini mencerminkan keberhasilan manajemen dalam melakukan restrukturisasi biaya, memperbaiki proses bisnis, serta meningkatkan pendapatan bunga dan non-bunga. Rasio BOPO yang berada di bawah 85% menunjukkan bahwa BPR telah mencapai tingkat efisiensi yang sangat sehat sesuai dengan standar industri perbankan BPR yang ditetapkan oleh OJK.

Pada tahun 2024, kinerja efisiensi tetap terjaga dengan rasio BOPO sebesar 81,0%, meskipun terdapat kenaikan beban operasional menjadi Rp3,51 miliar seiring pertumbuhan pendapatan operasional yang lebih tinggi yaitu Rp4,33 miliar. Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan biaya operasional masih diimbangi oleh pertumbuhan pendapatan, sehingga BPR mampu mempertahankan tingkat efisiensi yang stabil.

Secara keseluruhan, tren penurunan rasio BOPO dari 172,4% pada 2022 menjadi 81,0% pada 2024 menggambarkan transformasi signifikan dalam pengelolaan operasional dan efisiensi biaya. Peningkatan efisiensi ini memperlihatkan bahwa BPR Anjuk Ladang Perseroda berhasil mengelola sumber daya secara optimal, memperkuat struktur pendapatan, serta menjaga kesinambungan profitabilitas. Kondisi tersebut menegaskan posisi BPR sebagai BUMD perbankan daerah yang sehat, efisien, dan produktif, serta siap berkontribusi lebih besar terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pembangunan ekonomi daerah yang berkelanjutan.



Gambar.....

Grafik menunjukkan tiga rasio utama yang mencerminkan kondisi prudensial dan kesehatan keuangan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda selama periode 2022–2024. Secara umum, ketiga indikator menunjukkan tren stabil dan positif, menandakan bahwa BPR berada pada posisi keuangan yang sehat, efisien, dan berdaya saing grafik rasio Prudensial BPR Anjuk Ladang 2022-2024.

*Pertama*, rasio kecukupan modal (CAR) tampak berada pada level sangat tinggi, berkisar di atas 90% sepanjang 2022–2024. Hal ini menunjukkan bahwa permodalan BPR sangat kuat dan jauh melampaui standar minimum ketentuan OJK sebesar 8%. Rasio CAR yang tinggi ini mencerminkan kemampuan perusahaan untuk menyerap risiko keuangan, mendukung ekspansi kredit, serta menjaga stabilitas keuangan tanpa tekanan likuiditas yang berarti.

*Kedua*, rasio efisiensi operasional (BOPO) mengalami perbaikan signifikan. Pada tahun 2022, rasio ini berada pada posisi tinggi (172%), namun berhasil turun ke kisaran 81% pada tahun 2023 dan 2024. Tren ini memperlihatkan adanya peningkatan efisiensi manajemen biaya dan optimalisasi pendapatan operasional. Dengan nilai BOPO di bawah 85%,

kinerja operasional BPR dapat dikategorikan efisien dan sehat, sesuai dengan standar perbankan nasional untuk lembaga keuangan skala daerah.

*Ketiga*, rasio rentabilitas modal (ROE) menunjukkan tren positif dan konsisten meningkat, dari -4,5% pada 2022 menjadi 1,7% pada 2024. Kenaikan ini menggambarkan kemampuan BPR dalam mengelola modalnya secara efektif untuk menghasilkan keuntungan. Hal ini juga menunjukkan bahwa penyertaan modal dari pemerintah daerah telah memberikan dampak yang produktif terhadap peningkatan laba dan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Secara keseluruhan, grafik rasio prudensial menunjukkan bahwa PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda berhasil memperbaiki struktur keuangannya secara menyeluruh — dari aspek permodalan, efisiensi operasional, hingga profitabilitas. Dengan tingkat CAR yang tinggi, BOPO yang efisien, dan ROE yang meningkat, BPR menunjukkan profil keuangan yang stabil, aman, dan berorientasi pada keberlanjutan fiskal daerah.

Tabel  
Data Penyertaan Modal PT BPR Anjuk Ladang

<b>Tahun</b>	<b>Nilai Penyertaan Modal (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
2022	32.440.000.000	Modal awal
2023	8.250.000.000	Tambahan modal dari Pemda
2024	-	Tidak ada tambahan

Struktur permodalan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda selama tiga tahun terakhir menunjukkan adanya komitmen kuat dari Pemerintah Daerah dalam memperkuat kapasitas keuangan dan mendukung keberlanjutan usaha BUMD.

Pada tahun 2022, nilai penyertaan modal tercatat sebesar Rp32,44 miliar, yang merupakan modal awal pendirian BPR sebagai bentuk investasi pemerintah daerah dalam sektor jasa keuangan. Modal awal ini berfungsi sebagai basis permodalan utama untuk kegiatan intermediasi, pengembangan infrastruktur perbankan, dan pemenuhan ketentuan

Kecukupan Modal Minimum (CAR) sesuai regulasi OJK bagi BPR milik daerah.

Pada tahun 2023, pemerintah daerah kembali memberikan tambahan modal sebesar Rp8,25 miliar, sebagai wujud dukungan terhadap ekspansi usaha dan penguatan struktur permodalan. Tambahan modal ini berperan penting dalam meningkatkan kapasitas penyaluran kredit produktif, memperluas jangkauan layanan ke sektor UMKM dan ekonomi rakyat, serta memperkuat posisi likuiditas BPR. Dampak langsung dari penyertaan modal tersebut terlihat pada peningkatan CAR menjadi di atas 90% dan berbaliknya kinerja keuangan BPR dari rugi menjadi laba positif pada tahun yang sama.

Sedangkan pada tahun 2024, tidak terdapat tambahan penyertaan modal baru, namun BPR tetap menunjukkan kinerja yang kuat dengan memanfaatkan modal eksisting secara optimal. Pertumbuhan laba bersih sebesar 28,7% dibanding tahun 2023 menunjukkan bahwa modal yang telah disuntikkan pemerintah daerah telah dikelola secara produktif dan efisien, menghasilkan imbal hasil (dividen) yang memberikan kontribusi nyata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Secara keseluruhan, tren penyertaan modal daerah pada periode 2022–2024 menunjukkan bahwa investasi pemerintah daerah melalui BPR Anjuk Ladang Perseroda bersifat produktif, berorientasi hasil, dan berkontribusi langsung terhadap penguatan fiskal daerah. Dengan struktur permodalan yang solid dan kinerja keuangan yang terus meningkat, BPR ini menjadi contoh BUMD yang efektif dalam mengonversi modal publik menjadi pertumbuhan ekonomi lokal yang berkelanjutan.

## 2. Proyeksi Arus Kas (*Cash Flow Projection*)

Tabel

Arus Kas dari Aktivitas Operasi PT. BPR Anjuk Ladang (2024)

<b>Komponen</b>	<b>Nilai (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
Laba bersih	<b>681.882.980</b>	Keuntungan bersih setelah pajak
Penyesuaian non-kas	<b>216.987.815</b>	Penyusutan + amortisasi (beban non-tunai)

<b>Komponen</b>	<b>Nilai (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
Perubahan modal kerja	- <b>938.132.988</b>	Peningkatan aset lancar (terutama kredit & piutang)
<b>Arus kas operasi bersih</b>	<b>-39.262.193</b>	Arus kas bersih dari kegiatan utama

Secara akuntansi, kondisi laba bersih yang positif mencerminkan bahwa kegiatan operasional PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda selama periode berjalan masih menghasilkan keuntungan secara basis akrual, artinya pendapatan telah diakui meskipun sebagian belum diterima dalam bentuk kas. Namun, ketika perubahan modal kerja menunjukkan nilai negatif sebesar Rp -938.132.988, hal ini menandakan bahwa modal kerja bersih perusahaan mengalami penurunan selama periode tersebut.

Secara lebih mendalam, penurunan modal kerja ini terjadi karena kenaikan aset lancar seperti piutang dan kredit yang diberikan kepada nasabah jauh lebih besar dibandingkan kenaikan kewajiban lancar, misalnya simpanan dari nasabah atau utang jangka pendek lainnya. Dengan kata lain, perusahaan menggunakan lebih banyak dana untuk membiayai peningkatan aset produktif, khususnya ekspansi penyaluran kredit, dibandingkan dana yang diperoleh dari sumber jangka pendek.

Dari perspektif kas, kondisi ini menunjukkan bahwa arus kas keluar dari aktivitas operasional lebih besar daripada kas masuk, sebab sebagian besar dana perusahaan “terikat” dalam bentuk kredit yang belum tertagih atau pendapatan bunga yang masih akan diterima. Akibatnya, meskipun laba secara akrual meningkat, arus kas bersih dari aktivitas operasi menjadi negatif.

Fenomena ini lazim terjadi pada lembaga keuangan yang sedang dalam fase ekspansi, karena penyaluran kredit memang membutuhkan penggunaan kas dalam jumlah besar pada awal periode. Namun, jika tidak dikelola secara hati-hati, situasi ini dapat menekan likuiditas dan menurunkan kemampuan perusahaan memenuhi kewajiban jangka pendek. Oleh karena itu, pengelolaan siklus kas dan perputaran modal kerja menjadi

krusial agar pertumbuhan aset tetap sejalan dengan ketersediaan dana operasional yang memadai.

Perubahan modal kerja negatif dapat ditafsirkan dalam dua konteks:

Situasi	Makna Ekonomi
<b>Kondisi normal pada bank atau lembaga kredit</b>	Terjadi karena ekspansi kredit – dana digunakan untuk penyaluran pinjaman. Ini <b>bukan tanda buruk</b> , tetapi menandakan <b>strategi pertumbuhan</b> .
<b>Kondisi non-produktif</b>	Jika tidak diimbangi peningkatan pendapatan bunga, maka hal ini dapat <b>mengganggu likuiditas</b> dan memperbesar risiko kredit macet.

Secara manajerial, kondisi keuangan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda pada tahun 2024 menunjukkan pola ekspansi yang agresif namun terkendali. Penggunaan kas lebih banyak diarahkan untuk memperbesar aset produktif, terutama dalam bentuk penyaluran kredit dan penempatan deposito antarbank, yang merupakan instrumen utama penghasil pendapatan bagi BPR.

Situasi ini menuntut pengawasan ketat terhadap rasio-rasio kunci perbankan, khususnya Loan to Deposit Ratio (LDR) agar tidak melebihi batas aman 90–95%, serta kolektibilitas kredit untuk memastikan peningkatan piutang tidak menimbulkan risiko kredit bermasalah (Non-Performing Loan / NPL). Dengan demikian, walaupun strategi pertumbuhan ini menekan kas dalam jangka pendek, keseimbangan antara profitabilitas dan likuiditas tetap dapat dijaga.

Beberapa langkah strategis yang direkomendasikan antara lain:

1. Meningkatkan efisiensi penagihan piutang melalui sistem monitoring dan evaluasi kredit yang lebih cepat;
2. Mempertahankan buffer likuiditas melalui pengelolaan kas dan penempatan dana antarbank agar tetap siap memenuhi kewajiban jangka pendek;
3. Mengatur rotasi modal kerja (*cash conversion cycle*) supaya perputaran kas dari kredit ke penerimaan bunga berjalan optimal.

Meskipun arus kas operasi tercatat negatif sebesar Rp39 juta, hal ini lebih mencerminkan pergeseran struktur aset daripada penurunan kinerja. Peningkatan penyaluran kredit sebesar Rp1,5 miliar dan naiknya pendapatan bunga yang belum diterima menunjukkan bahwa dana kas digunakan untuk mendorong pertumbuhan pendapatan di masa mendatang.

Secara keseluruhan, kombinasi antara laba bersih yang positif dan arus kas operasi yang menurun menggambarkan strategi pertumbuhan berbasis ekspansi kredit—suatu langkah yang menekan kas jangka pendek, namun berpotensi meningkatkan laba dan nilai perusahaan secara berkelanjutan apabila diiringi dengan manajemen risiko dan likuiditas yang disiplin.

Arus Kas dari Aktivitas Investasi merupakan bagian dari laporan arus kas yang menunjukkan penggunaan dan penerimaan kas yang berkaitan dengan aktivitas investasi jangka panjang perusahaan. Aktivitas ini mencakup pembelian atau penjualan aset tetap (seperti tanah, bangunan, kendaraan, dan peralatan), aset tidak berwujud (software, lisensi, hak paten), serta investasi keuangan jangka panjang seperti penyertaan saham atau obligasi.

Secara umum, aktivitas investasi mencerminkan strategi perusahaan dalam membangun kapasitas dan keberlanjutan usaha di masa depan. Arus kas dari aktivitas investasi bersifat negatif jika perusahaan mengeluarkan dana untuk membeli aset atau melakukan investasi baru, dan positif jika perusahaan menjual aset atau menerima hasil investasi.

Tabel

Arus Kas dari Aktivitas Investasi PT BPR Anjuk Ladang

Pembelian aset tetap	Rp <b>-18.362.000</b>
<b>Arus kas investasi bersih</b>	<b>Rp -18.362.000</b>

Pada aktivitas investasi tahun 2024, PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda mencatat pengeluaran kas sebesar Rp 18.362.000 yang seluruhnya digunakan untuk pembelian aset tetap berupa penambahan inventaris kantor. Tidak terdapat aktivitas investasi lain seperti pelepasan aset atau pembelian aset tidak berwujud baru, sehingga arus kas bersih dari aktivitas

investasi juga sebesar Rp -18.362.000. angka tersebut menunjukkan bahwa perusahaan melakukan investasi yang bersifat pemeliharaan (maintenance investment), bukan ekspansi besar-besaran. Nilai investasi relatif kecil dibandingkan total aset, yang mengindikasikan bahwa tujuan utama pengeluaran ini adalah meningkatkan efisiensi operasional dan memperpanjang umur aset produktif yang sudah ada, bukan menambah kapasitas usaha secara signifikan.

Dari sudut pandang manajemen keuangan, arus kas investasi negatif ini menggambarkan komitmen perusahaan dalam menjaga keberlanjutan operasional melalui pembaruan sarana dan prasarana kerja, misalnya pembelian atau penggantian peralatan kantor yang mendukung kegiatan pelayanan kredit dan administrasi.

- 1) Arus kas investasi negatif menunjukkan penggunaan dana untuk memperkuat aset produktif, bukan kerugian.
- 2) Nilai yang relatif kecil menunjukkan manajemen investasi yang konservatif, selaras dengan strategi kehati-hatian BPR.
- 3) Dalam jangka panjang, pengeluaran ini dapat mendukung efisiensi operasional dan pelayanan kredit yang lebih baik, sehingga memberi dampak positif terhadap profitabilitas perusahaan.

Dengan demikian, meskipun jumlahnya tidak besar, arus kas investasi ini memiliki nilai strategis dalam memperkuat infrastruktur operasional dan mempertahankan kualitas layanan BPR, sehingga dapat mendukung stabilitas pendapatan dan profitabilitas di masa mendatang.

Berdasarkan Laporan Audit KAP PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda Tahun Buku yang Berakhir pada 31 Desember 2024, bagian arus kas dari aktivitas pendanaan menunjukkan bahwa pada tahun 2024 tidak terdapat aktivitas pendanaan baru, sedangkan pada tahun 2023 terdapat transaksi modal yang signifikan.

Tabel ....

Rincian Arus Kas dari Aktivitas Pendanaan PT BPR Anjuk Ladang

<b>Komponen</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
Modal disetor	–	8.250.000.000	Setoran modal dari pemegang saham pada tahun 2023
Dana disetor modal	–	(7.500.000.000)	Penggunaan dana setoran modal sebelumnya
<b>Arus Kas Neto dari Aktivitas Pendanaan</b>	–	<b>750.000.000</b>	Kenaikan kas bersih dari pendanaan pada 2023

Pada tahun 2024, PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda tidak melakukan aktivitas pendanaan baru baik dalam bentuk tambahan modal saham, pinjaman jangka panjang, maupun penerbitan instrumen keuangan lainnya. Hal ini tercermin dari tidaknya perubahan kas dari aktivitas pendanaan selama tahun berjalan.

Sebaliknya, pada tahun 2023, perusahaan menerima setoran modal sebesar Rp 8,25 miliar dari pemegang saham dan menggunakan sebagian dana tersebut sebesar Rp 7,5 miliar, sehingga menghasilkan arus kas bersih pendanaan Rp 750 juta. Kegiatan tersebut memperkuat struktur permodalan dan menambah kas untuk mendukung ekspansi kredit tahun berikutnya.

Kondisi tahun 2024 yang tanpa aktivitas pendanaan menunjukkan bahwa struktur modal perusahaan sudah stabil dan memadai untuk menopang kegiatan operasional. Artinya, perusahaan mengandalkan pendapatan internal dan arus kas operasi untuk membiayai aktivitasnya, tanpa perlu tambahan modal eksternal. Hal ini menunjukkan bahwa:

1. Stabilitas permodalan: tidak adanya kebutuhan dana eksternal baru menandakan kesehatan finansial yang kuat.
2. Efisiensi penggunaan modal: modal tambahan tahun sebelumnya telah dimanfaatkan untuk mendukung ekspansi kredit 2024.
3. Fokus keberlanjutan: strategi keuangan perusahaan kini beralih dari “ekspansi modal” menuju “optimalisasi aset dan hasil usaha”.

Dengan demikian, arus kas dari aktivitas pendanaan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda tahun 2024 menunjukkan kemandirian finansial dan pengelolaan modal yang sehat, sekaligus menandai berakhirnya fase injeksi modal besar yang dilakukan pada tahun sebelumnya.

Berdasarkan Laporan Audit KAP PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda Tahun Buku yang Berakhir pada 31 Desember 2024, bagian laporan arus kas menunjukkan bahwa kenaikan (penurunan) kas bersih tahun 2024 adalah sebesar Rp -57.624.193, sedangkan pada tahun 2023 tercatat penurunan kas sebesar Rp -2.955.639.656.

Tabel  
Kenaikan /Penurunan Kas Bersih PT BPR Anjuk Ladang

<b>Aspek</b>	<b>Nilai (Rp)</b>	<b>Implikasi</b>
Kenaikan (Penurunan) Kas Bersih	-57.624.193	Kas berkurang secara marginal
Kas Awal Periode	23.544.134.211	Likuiditas awal sangat kuat
Kas Akhir Periode	23.486.510.018	Likuiditas tetap aman
Sumber utama perubahan	Ekspansi kredit & pembelian aset	Penggunaan kas untuk pertumbuhan aset

Nilai negatif pada pos kenaikan (penurunan) kas bersih berarti bahwa selama tahun 2024, jumlah kas perusahaan menurun sebesar Rp 57,6 juta dibandingkan saldo kas pada awal tahun. Dengan demikian, total kas dan setara kas berkurang dari Rp 23.544.134.211 menjadi Rp 23.486.510.018 pada akhir tahun.

Penurunan ini terjadi sebagai hasil bersih dari tiga aktivitas utama:

1. Arus Kas dari Aktivitas Operasi, Rp -39.262.193 (negatif) disebabkan oleh peningkatan piutang dan kredit yang menahan sebagian besar kas operasi.
2. Arus Kas dari Aktivitas Investasi, Rp -18.362.000 digunakan untuk pembelian aset tetap (inventaris kantor).
3. Arus Kas dari Aktivitas Pendanaan, Rp 0 tidak ada tambahan modal baru atau pinjaman pada tahun 2024.

Dengan demikian, meskipun perusahaan mencatat laba bersih yang positif, secara kas terjadi sedikit penurunan likuiditas karena dana yang tersedia digunakan untuk memperbesar portofolio kredit dan investasi aset produktif.

### 3. Current Ratio

Berdasarkan Laporan Audit KAP PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda Tahun Buku yang Berakhir pada 31 Desember 2024, dapat dihitung dan dijelaskan bahwa Rasio Likuiditas (Current Ratio) mencerminkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek menggunakan aset lancarnya

Tabel

Rasio Likuiditas (*Current Ratio*) PT BPR Anjuk Ladang tahun 2022-2024

Tahun	Aset Lancar (Rp)	Kewajiban Lancar (Rp)	Current Ratio (x)	Keterangan
2022	11.784.389.130	8.920.489.130	1,32x	Likuiditas cukup baik; aset lancar sedikit lebih besar dari kewajiban jangka pendek.
2023	39.639.421.484	1.479.415.805	26,79x	Terjadi lonjakan likuiditas akibat peningkatan kas dan penempatan bank lain serta penurunan kewajiban.
2024	41.060.724.855	1.790.716.205	22,93x	Likuiditas masih sangat kuat; BPR memiliki aset lancar 22 kali lebih besar dari kewajiban lancarnya.

Rasio likuiditas menggambarkan kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban jangka pendeknya menggunakan aset lancar yang

dimiliki. Berdasarkan hasil perhitungan, terjadi peningkatan signifikan dalam kemampuan likuiditas PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda selama periode 2022–2024.

Pada tahun 2022, *current ratio* tercatat sebesar 1,32x, menunjukkan bahwa setiap satu rupiah kewajiban jangka pendek dijamin oleh aset lancar senilai Rp1,32. Rasio ini masih berada pada tingkat yang moderat, menandakan kemampuan likuiditas yang cukup, meskipun belum ideal bagi sektor perbankan yang memerlukan buffer likuiditas tinggi.

Memasuki tahun 2023, *current ratio* meningkat drastis menjadi 26,79x. Lonjakan ini dipicu oleh dua faktor utama: meningkatnya kas dan penempatan dana pada bank lain (aset lancar) serta menurunnya total kewajiban lancar, khususnya pada pos simpanan dari bank lain dan kewajiban segera. Hal ini menunjukkan adanya kebijakan konservatif dalam pengelolaan kewajiban jangka pendek sekaligus peningkatan efisiensi likuiditas.

Pada tahun 2024, *current ratio* sedikit menurun menjadi 22,93x, namun rasio ini tetap tergolong sangat kuat. BPR memiliki aset lancar 22 kali lebih besar dibandingkan kewajiban lancarnya. Penurunan ini bersifat wajar dan lebih menunjukkan stabilisasi struktur keuangan setelah ekspansi aset produktif (kredit yang diberikan) dibandingkan tahun sebelumnya.

Berdasarkan Laporan Keuangan PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda Tahun Buku yang Berakhir pada 31 Desember 2024, perhitungan Rasio Solvabilitas (Debt to asset Ratio / DAR) dapat dijelaskan sebagai berikut:

<b>Tahun</b>	<b>Total Kewajiban (Rp)</b>	<b>Total Aset (Rp)</b>	<b>DAR (%)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>2022</b>	8.920.489.130	39.695.673.100	<b>22,5%</b>	Proporsi pendanaan utang terhadap aset masih dalam batas aman; struktur modal stabil.
<b>2023</b>	1.479.415.805	41.034.272.258	<b>3,6%</b>	Penurunan signifikan; pembiayaan aset hampir

<b>Tahun</b>	<b>Total Kewajiban (Rp)</b>	<b>Total Aset (Rp)</b>	<b>DAR (%)</b>	<b>Keterangan</b>
				seluruhnya dari modal sendiri.
<b>2024</b>	1.790.716.205	42.027.455.638	<b>4,3%</b>	Struktur keuangan sangat kuat; kewajiban rendah, mayoritas aset dibiayai dari ekuitas.

Berdasarkan tabel *Debt to Asset Ratio* (DAR) PT BPR Anjuk Ladang Perseroda tahun 2022–2024, dapat dijelaskan bahwa tingkat solvabilitas perusahaan menunjukkan tren yang sangat positif dan mencerminkan kemandirian permodalan yang kuat.

Pada tahun 2022, DAR tercatat sebesar 22,5%, menunjukkan bahwa sekitar seperlima dari total aset BPR dibiayai oleh kewajiban atau utang. Kondisi ini masih tergolong sehat dan stabil, dengan struktur keuangan yang cukup seimbang antara modal sendiri dan kewajiban jangka pendek.

Memasuki tahun 2023, rasio DAR turun signifikan menjadi 3,6%. Penurunan tajam ini menandakan bahwa hampir seluruh aset perusahaan dibiayai oleh ekuitas atau modal sendiri. Hal ini mencerminkan keberhasilan manajemen dalam menurunkan ketergantungan terhadap pendanaan eksternal (liabilitas), sekaligus menunjukkan adanya peningkatan efisiensi dalam penggunaan dana internal serta tambahan penyertaan modal dari Pemerintah Daerah.

Pada tahun 2024, rasio DAR sedikit meningkat menjadi 4,3%, namun masih dalam kategori sangat sehat. Peningkatan ini lebih disebabkan oleh ekspansi operasional dan pertumbuhan aset produktif (terutama kredit yang diberikan), bukan karena kenaikan kewajiban yang signifikan. Secara umum, struktur keuangan tetap solid, dengan lebih dari 95% aset dibiayai oleh ekuitas sendiri.

Secara keseluruhan, rasio DAR yang terus menurun hingga berada di bawah 5% menegaskan bahwa PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda memiliki ketahanan finansial yang sangat baik. Struktur modal yang didominasi oleh

ekuitas memperkuat posisi solvabilitas jangka panjang, meminimalkan risiko keuangan, serta memberikan ruang yang luas bagi pengembangan usaha tanpa beban utang yang berat. Kondisi ini menunjukkan praktik manajemen keuangan yang prudent (berhati-hati) dan berorientasi pada keberlanjutan jangka panjang sesuai prinsip tata kelola BUMD yang sehat.

Rasio Debt to Equity Ratio (DER) digunakan untuk menilai seberapa besar proporsi utang yang digunakan dalam mendanai aset perusahaan dibandingkan dengan modal sendiri.

Tabel

Rasio Solvabilitas (*Debt to equity Ratio*) PT BPR Anjuk Ladang tahun 2022-2024

<b>Tahun</b>	<b>Total Kewajiban (Rp)</b>	<b>Total Ekuitas (Rp)</b>	<b>DER (%)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>2022</b>	8.920.489.130	30.775.183.970	<b>29,0%</b>	Struktur pendanaan masih seimbang; modal sendiri mendominasi sumber pendanaan.
<b>2023</b>	1.479.415.805	39.554.856.453	<b>3,7%</b>	Terjadi penurunan tajam; ketergantungan terhadap utang sangat rendah.
<b>2024</b>	1.790.716.205	40.236.739.433	<b>4,4%</b>	Struktur keuangan sangat kuat; hampir seluruh pembiayaan berasal dari ekuitas.

Berdasarkan tabel Debt to Equity Ratio (DER) PT BPR Anjuk Ladang Perseroda tahun 2022–2024, dapat dijelaskan bahwa struktur permodalan perusahaan menunjukkan tren penguatan yang signifikan dari tahun ke tahun, mencerminkan efisiensi dan kemandirian keuangan yang sangat baik.

Pada tahun 2022, rasio DER tercatat sebesar 29,0%, menunjukkan bahwa setiap Rp100 modal sendiri ditopang oleh Rp29 utang. Kondisi ini menggambarkan struktur pendanaan yang masih seimbang, di mana

sebagian kecil pembiayaan dilakukan dengan kewajiban, sementara mayoritas aset dibiayai oleh ekuitas. Rasio ini masih berada dalam batas aman untuk industri perbankan daerah.

Selanjutnya, pada tahun 2023, terjadi penurunan tajam rasio DER menjadi 3,7%. Penurunan ini menandakan bahwa ketergantungan terhadap utang semakin kecil dan perusahaan hampir seluruhnya membiayai kegiatan operasionalnya dari modal sendiri. Faktor utama penurunan ini adalah pelunasan kewajiban serta adanya tambahan penyertaan modal dari Pemerintah Daerah, yang memperkuat ekuitas perusahaan secara signifikan.

Pada tahun 2024, rasio DER sedikit meningkat menjadi 4,4%, namun tetap berada dalam kategori sangat sehat. Kenaikan ini lebih disebabkan oleh peningkatan aktivitas bisnis dan ekspansi aset produktif, tanpa diiringi peningkatan utang yang signifikan. Dengan struktur keuangan di mana lebih dari 95% pendanaan bersumber dari ekuitas, BPR menunjukkan posisi keuangan yang kuat dan berdaya tahan tinggi terhadap risiko keuangan.

Tren penurunan rasio DER selama periode 2022–2024 menunjukkan bahwa PT. BPR Anjuk Ladang Perseroda berhasil menjaga prinsip prudential banking dengan meminimalkan leverage dan mengandalkan modal sendiri sebagai fondasi utama. Kondisi ini mencerminkan stabilitas keuangan, kemandirian operasional, serta kemampuan BPR untuk tumbuh secara berkelanjutan tanpa tekanan kewajiban eksternal, sekaligus memperkuat peran BUMD dalam mendukung ketahanan fiskal dan ekonomi daerah.

Rasio NPL (*Non Performing Loan*) adalah rasio yang digunakan untuk mengukur tingkat risiko kredit bermasalah pada suatu lembaga perbankan, termasuk Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Rasio ini menunjukkan persentase total kredit bermasalah terhadap total kredit yang disalurkan oleh bank dalam suatu periode tertentu.

#### Tabel

Rasio NPL (*Non Performing Loan*) PT BPR Anjuk Ladang tahun 2022-2024

<b>Tahun</b>	<b>Kredit Bermasalah (Rp)</b>	<b>Total Kredit (Rp)</b>	<b>NPL (%)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>2022</b>	58.013.260	11.755.519.827	<b>0,49%</b>	Sangat sehat; jauh di bawah batas OJK ( $\leq 5\%$ ).
<b>2023</b>	94.993.491	16.134.038.280	<b>0,59%</b>	Sedikit meningkat akibat ekspansi kredit, namun tetap terkendali.
<b>2024</b>	247.256.586	17.483.955.188	<b>1,41%</b>	Sedikit naik karena pertumbuhan portofolio kredit, tetapi masih tergolong sangat sehat.

Tabel di atas menggambarkan perkembangan rasio *Non Performing Loan* (NPL) PT BPR Anjuk Ladang Perseroda selama periode 2022–2024, yang menunjukkan kualitas pengelolaan kredit sangat baik dan berada jauh di bawah ambang batas maksimal 5% yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Pada tahun 2022, NPL tercatat 0,49%, mencerminkan kondisi kredit yang sangat sehat. Meskipun BPR mulai memperluas portofolio pembiayaan, tingkat kredit bermasalah masih sangat kecil dan mencerminkan efektivitas sistem penilaian kelayakan debitur.

Tahun 2023 menunjukkan sedikit peningkatan menjadi 0,59%, yang secara umum masih sangat baik. Kenaikan kecil ini wajar mengingat adanya ekspansi kredit produktif dan pertumbuhan total kredit hingga 37%, namun manajemen risiko kredit tetap berjalan efektif dengan pengawasan yang ketat.

Tahun 2024 menunjukkan sedikit peningkatan menjadi 1,41%, yang secara umum masih sangat baik. Kenaikan kecil ini wajar mengingat adanya ekspansi kredit produktif dan pertumbuhan total kredit hingga 37%, namun manajemen risiko kredit tetap berjalan efektif dengan pengawasan yang ketat.

Secara keseluruhan, tren NPL ini menunjukkan bahwa kebijakan manajemen risiko kredit BPR Anjuk Ladang Perseroda berjalan secara prudent, dengan tingkat kolektibilitas yang terjaga dan sistem pengawasan internal yang efektif dalam menjaga keberlanjutan kinerja intermediasi bank daerah.

### **2.3.1.2. Perumda Aneka Usaha (PDAU)**

Identitas dan Dasar Hukum:

1. Nama Perusahaan: Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk.
2. Bentuk Hukum: Perumda.
3. Dasar Hukum Pendirian: Perda Kabupaten Nganjuk No. 5 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada Perumda Aneka Usaha.
4. Bidang Usaha: Perdagangan, jasa, logistik, perhotelan, apotek, dan pariwisata.
5. Pembina: Sekretaris Daerah Kabupaten Nganjuk.

Visi dan Misi:

1. Visi: Menjadi BUMD unggulan daerah yang berdaya saing dan berorientasi pada kemanfaatan ekonomi lokal.
2. Misi: (1) Mengoptimalkan aset daerah produktif; (2) mendorong ekosistem usaha berbasis digital; (3) meningkatkan kontribusi PAD non-pajak.

Peran strategis PDAU:

1. Katalis bisnis daerah: Mengelola unit hotel, apotek, perdagangan, dan logistik.
2. Sinergi dengan BUMDes: Mengembangkan rantai pasok produk lokal dan wisata.
3. Penggerak PAD non-pajak: Menambah basis pendapatan melalui usaha komersial efisien.

Kinerja Operasional PDAU

1. Aktivitas utama mencakup unit hotel, apotek, ATK & percetakan, perkebunan, dan gudang.
2. Beberapa unit usaha (hotel dan percetakan) masih menggunakan fasilitas lama dan sistem konvensional.

3. Perlu modernisasi fasilitas dan digitalisasi transaksi (cashless QRIS) untuk efisiensi dan transparansi

### 1. Kinerja Administratif dan Tata Kelola PDAU

PDAU menunjukkan peningkatan dalam efektivitas pelaporan, akuntabilitas, dan kepatuhan regulasi selama periode 2022–2024. Laporan keuangan telah diaudit oleh KAP independen dengan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), serta laporan kinerja disampaikan rutin kepada Bupati selaku Kuasa Pemilik Modal (KPM (KUASA PEMILIK MODAL)) dan Dewan Pengawas. Sistem administrasi berbasis SAK-ETAP diterapkan di seluruh unit (hotel, apotek, ATK, dan perkebunan) dengan digitalisasi pelaporan dan konsolidasi keuangan bulanan.

### 2. Kinerja Keuangan PDAU 2022–2024

Selama tiga tahun terakhir (2022–2024), PDAU menunjukkan fluktuasi signifikan dalam kinerja laba rugi sebagai hasil dari penyesuaian strategi bisnis dan perbaikan tata kelola unit usaha.

Tabel  
Laba Rugi PDAU 2022–2024

Komponen	2022 (Rp)	2023 (Rp)	2024 (Rp)	Keterangan
<b>Pendapatan</b>	3.001.143.570	3.403.218.294	3.095.957.339	Pendapatan meningkat di 2023 sebesar 13,4%, namun turun 9% pada 2024 akibat perlambatan penjualan.
<b>Beban Pokok Penjualan</b>	1.802.604.524	2.124.014.964	1.611.480.962	Beban pokok meningkat

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
				di 2023 akibat kenaikan biaya bahan dan distribusi, lalu turun kembali pada 2024.
<b>Laba Kotor</b>	<b>1.198.539.046</b>	<b>1.279.203.330</b>	<b>1.484.476.377</b>	Margin kotor meningkat dari 39,9% (2022) menjadi 48% (2024) menandakan efisiensi produksi.
<b>Beban Usaha</b>	1.128.286.253	1.632.001.565	1.632.520.651	Beban usaha naik signifikan di 2023 akibat peningkatan biaya administrasi dan promosi.
<b>Pendapatan/(Beban) Lain-lain (neto)</b>	28.611.263	280.001.580	(29.290.735)	Tahun 2023 terdapat pendapatan

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
				non-operasional besar (kemungkinan hasil investasi atau revaluasi aset).
<b>Laba/(Rugi) Bersih</b>	<b>90.258.635</b>	<b>(72.796.655)</b>	<b>(177.335.009)</b>	Kinerja laba berbalik negatif sejak 2023 akibat kenaikan biaya usaha dan penurunan pendapatan lain-lain.

Kinerja keuangan PDAU Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk selama periode 2022–2024 menunjukkan fluktuasi yang cukup signifikan. Pada tahun 2022, pendapatan mencapai Rp3,00 miliar dengan beban pokok penjualan sebesar Rp1,80 miliar sehingga menghasilkan laba kotor Rp1,19 miliar. Setelah dikurangi beban usaha Rp1,13 miliar dan memperhitungkan pendapatan lain-lain Rp28,6 juta, entitas berhasil mencatat laba bersih Rp90,26 juta. Kondisi ini menggambarkan bahwa struktur biaya masih efisien dan kegiatan usaha berjalan optimal.

Memasuki tahun 2023, pendapatan meningkat 13,4% menjadi Rp3,40 miliar, namun peningkatan ini diikuti oleh kenaikan beban pokok penjualan hingga Rp2,12 miliar serta lonjakan beban usaha menjadi Rp1,63 miliar. Meskipun terdapat tambahan pendapatan lain-lain cukup besar sebesar

Rp280 juta (kemungkinan berasal dari aktivitas non-operasional seperti investasi atau revaluasi aset), hasil akhirnya tetap menunjukkan rugi bersih sebesar Rp72,8 juta. Hal ini menandakan bahwa peningkatan pendapatan belum cukup menutupi kenaikan biaya operasional.

Pada tahun 2024, terjadi penurunan pendapatan sebesar 9% menjadi Rp3,09 miliar akibat perlambatan aktivitas penjualan. Beban pokok menurun menjadi Rp1,61 miliar, namun beban usaha tetap tinggi di angka Rp1,63 miliar. Selain itu, pos pendapatan lain-lain berubah menjadi beban lain-lain sebesar Rp29,29 juta, sehingga secara keseluruhan entitas mencatat rugi bersih Rp177,33 juta.

Secara keseluruhan, kinerja laba PDAU Aneka Usaha menunjukkan tren penurunan dari laba positif di 2022 menjadi rugi pada 2023 dan 2024. Meskipun margin kotor meningkat (menunjukkan efisiensi pada sisi produksi), namun beban operasional yang tinggi dan menurunnya pendapatan non-operasional menjadi faktor utama penurunan laba bersih.

Selama tiga tahun terakhir, kondisi keuangan PDAU Aneka Usaha memperlihatkan bahwa perusahaan masih memiliki potensi pertumbuhan, namun perlu pengendalian biaya usaha yang lebih ketat dan diversifikasi sumber pendapatan agar mampu kembali mencetak laba. Efisiensi pengelolaan operasional dan optimalisasi aset menjadi kunci dalam memperbaiki kinerja ke depan.

Tabel  
Posisi Keuangan PDAU tahun 2022-2024

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Aset Lancar</b>	1.185.689.572	1.023.510.768	870.427.332	Menurun konsisten akibat penurunan kas dan persediaan, menunjukkan

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
				likuiditas yang semakin ketat.
<b>Aset Tidak Lancar</b>	5.981.586.376	6.028.436.376	5.364.068.772	Stabil pada 2022-2023, namun turun pada 2024 akibat penyusutan aset tetap.
<b>Total Aset</b>	<b>7.167.275.948</b>	<b>7.051.947.143</b>	<b>6.234.496.103</b>	Penurunan bertahap menunjukkan belum adanya ekspansi investasi dan kemungkinan efisiensi operasi.
<b>Kewajiban (Liabilitas)</b>	240.782.376	198.250.227	310.033.750	Tahun 2023 menurun signifikan karena pelunasan utang usaha, namun kembali meningkat di 2024.

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Ekuitas (Modal Bersih)</b>	6.926.493.572	6.853.696.917	5.924.462.353	Penurunan konsisten akibat akumulasi rugi berturut-turut tahun 2023–2024.
<b>Total Kewajiban &amp; Ekuitas</b>	<b>7.167.275.948</b>	<b>7.051.947.143</b>	<b>6.234.496.103</b>	Keseimbangan laporan terjaga, menunjukkan struktur keuangan tetap sesuai prinsip akuntansi.

Secara umum, posisi keuangan PDAU Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk selama periode 2022–2024 menunjukkan kecenderungan penurunan pada total aset dan ekuitas, meskipun struktur keuangan masih tergolong sehat dan seimbang antara aset dengan sumber pendanaannya.

Pada tahun 2022, total aset tercatat sebesar Rp7,17 miliar, terdiri atas aset lancar Rp1,18 miliar dan aset tidak lancar Rp5,98 miliar. Struktur ini menunjukkan komposisi yang stabil dengan dominasi aset tetap yang menjadi penopang utama kegiatan operasional. Sementara itu, kewajiban masih relatif kecil sebesar Rp240,78 juta, dengan ekuitas mencapai Rp6,93 miliar. Kondisi tersebut mencerminkan struktur permodalan yang kuat dan tingkat solvabilitas yang baik, karena sebagian besar aset dibiayai dari modal sendiri.

Memasuki tahun 2023, total aset menurun menjadi Rp7,05 miliar. Penurunan ini terutama disebabkan oleh berkurangnya kas dan persediaan, sehingga menurunkan aset lancar menjadi Rp1,02 miliar. Meski demikian,

aset tidak lancar justru sedikit meningkat menjadi Rp6,03 miliar akibat belum adanya depresiasi signifikan terhadap aset tetap. Di sisi lain, kewajiban berhasil ditekan menjadi Rp198,25 juta, menandakan kemampuan entitas dalam mengelola dan melunasi kewajiban jangka pendek secara efisien. Namun, ekuitas turun menjadi Rp6,85 miliar karena perusahaan mengalami rugi bersih pada tahun tersebut.

Pada tahun 2024, total aset kembali turun signifikan menjadi Rp6,23 miliar, yang menunjukkan kontraksi sekitar 12% dari tahun sebelumnya. Penurunan terbesar terjadi pada aset lancar (menjadi Rp870 juta) sebagai akibat dari berkurangnya kas dan piutang usaha, yang mengindikasikan menurunnya kemampuan likuiditas jangka pendek. Aset tidak lancar juga menurun menjadi Rp5,36 miliar akibat depresiasi dan tidak adanya investasi baru. Sebaliknya, kewajiban meningkat menjadi Rp310 juta, menunjukkan adanya penambahan utang atau kewajiban operasional dalam mendukung aktivitas usaha. Ekuitas mengalami penurunan yang cukup besar menjadi Rp5,92 miliar akibat akumulasi rugi operasi selama dua tahun berturut-turut (2023–2024).

Selama tiga tahun terakhir, struktur keuangan PDAU Aneka Usaha masih tergolong sehat, namun menunjukkan adanya penurunan daya tahan modal dan likuiditas. Aset yang semakin kecil dan ekuitas yang tergerus oleh akumulasi rugi menandakan bahwa entitas perlu melakukan strategi penguatan kas, pengendalian beban, serta optimalisasi pemanfaatan aset tetap untuk menjaga keberlanjutan operasi jangka panjang.

Tabel

Ratio likuiditas PDAU tahun 2022-2024

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022 (x)</b>	<b>2023 (x)</b>	<b>2024 (x)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Current Ratio</b>	4,92	5,16	2,81	Menunjukkan kemampuan perusahaan membayar kewajiban jangka pendek. Likuiditas masih kuat, meski menurun di 2024 karena kas turun dan kewajiban naik.

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022 (x)</b>	<b>2023 (x)</b>	<b>2024 (x)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Quick Ratio</b>	2,48	1,83	2,15	Likuiditas cepat tetap baik; menunjukkan ketersediaan aset lancar tanpa bergantung pada persediaan.

Berdasarkan data keuangan tahun 2022–2024, tingkat likuiditas PDAU Aneka Usaha menunjukkan kondisi masih sehat, meskipun terdapat kecenderungan penurunan pada tahun terakhir.

Pada tahun 2022, Current Ratio tercatat sebesar 4,92 kali, menunjukkan bahwa aset lancar perusahaan lebih dari cukup untuk menutup kewajiban jangka pendeknya. Kondisi ini menandakan bahwa perusahaan memiliki kapasitas likuiditas yang sangat baik dan mampu memenuhi kewajiban tanpa mengalami tekanan keuangan. Sementara itu, Quick Ratio sebesar 2,48 kali juga menunjukkan tingkat likuiditas yang tinggi bahkan setelah mengeluarkan persediaan dari perhitungan, sehingga perusahaan memiliki ketersediaan kas dan piutang yang cukup untuk melunasi utang jangka pendek.

Memasuki tahun 2023, Current Ratio meningkat menjadi 5,16 kali, yang berarti likuiditas perusahaan semakin kuat. Peningkatan ini disebabkan oleh penurunan kewajiban jangka pendek yang cukup signifikan dibandingkan aset lancar. Namun, Quick Ratio justru sedikit menurun menjadi 1,83 kali, menandakan bahwa meskipun posisi kas dan piutang masih baik, ketergantungan terhadap persediaan mulai meningkat, yang menunjukkan perlunya pengelolaan modal kerja yang lebih efisien.

Pada tahun 2024, likuiditas mulai menurun dengan Current Ratio 2,81 kali dan Quick Ratio 2,15 kali. Penurunan ini disebabkan oleh berkurangnya kas dan piutang usaha serta meningkatnya kewajiban lancar. Meskipun rasio ini menurun, keduanya masih berada dalam kategori aman, karena nilai di atas 2 kali umumnya dianggap sehat untuk entitas sektor publik atau BUMD.

Secara keseluruhan, rasio likuiditas PDAU Aneka Usaha masih menunjukkan kemampuan yang baik dalam memenuhi kewajiban jangka pendek, walaupun terdapat tren penurunan pada 2024 yang perlu

diwaspadai. Perusahaan disarankan untuk menjaga kestabilan kas, mempercepat perputaran piutang, serta mengendalikan pertumbuhan kewajiban agar rasio likuiditas tetap berada pada tingkat optimal di tahun-tahun.

Rasio solvabilitas digunakan untuk menilai sejauh mana perusahaan dibiayai oleh utang dibandingkan dengan aset atau modal sendiri. Berdasarkan hasil perhitungan, kondisi solvabilitas PDAU Aneka Usaha menunjukkan struktur keuangan yang sangat sehat dan konservatif, karena porsi utang terhadap aset dan ekuitas berada pada tingkat yang sangat rendah di bawah ambang batas umum industri ( $\leq 50\%$ ).

Tabel  
Ratio Solvabilitas PDAU Tahun 2022-2024

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022</b> (%)	<b>2023</b> (%)	<b>2024</b> (%)	<b>Keterangan</b>
<b>Debt to Asset Ratio (DAR)</b>	3,36%	2,81%	4,97%	Proporsi utang terhadap aset sangat kecil (<5%), menunjukkan kemandirian finansial tinggi.
<b>Debt to Equity Ratio (DER)</b>	3,48%	2,89%	5,23%	Ketertgantungan terhadap pendanaan eksternal rendah; ekuitas mendominasi sumber modal.

Pada tahun 2022, *Debt to Asset Ratio* (DAR) sebesar 3,36%, menandakan bahwa hanya sebagian kecil dari total aset yang dibiayai dengan utang. Hal ini menunjukkan tingkat kemandirian finansial yang tinggi serta ketertgantungan yang sangat rendah terhadap sumber pendanaan eksternal. *Debt to Equity Ratio* (DER) juga menunjukkan nilai rendah sebesar 3,48%, yang berarti setiap Rp100 ekuitas hanya ditopang utang sekitar Rp3,48. Struktur modal pada periode ini sepenuhnya didominasi oleh ekuitas, memperlihatkan kehati-hatian manajemen dalam menjaga stabilitas keuangan.

Pada tahun 2023, baik DAR maupun DER mengalami penurunan menjadi masing-masing 2,81% dan 2,89%, menunjukkan bahwa perusahaan semakin efisien dalam memanfaatkan sumber modal internal untuk

membayai asetnya. Penurunan rasio ini juga mencerminkan penurunan kewajiban yang cukup signifikan akibat pelunasan utang usaha dan efisiensi pembiayaan.

Namun, pada tahun 2024, rasio solvabilitas sedikit meningkat menjadi 4,97% (DAR) dan 5,23% (DER). Kenaikan ini bukan disebabkan oleh kenaikan utang yang berlebihan, melainkan oleh penurunan total aset dan ekuitas karena rugi operasional yang berulang. Meskipun demikian, nilai rasio masih jauh di bawah batas risiko, sehingga perusahaan tetap berada dalam posisi sangat solvabel dan aman dari tekanan keuangan.

Secara keseluruhan, selama periode 2022–2024, PDAU Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk memiliki struktur permodalan yang sangat kuat dan stabil. Proporsi utang yang rendah menandakan kemandirian finansial tinggi dan risiko kebangkrutan yang minimal. Manajemen telah berhasil menjaga keseimbangan antara efisiensi pendanaan dan stabilitas keuangan, meskipun pada tahun terakhir terjadi sedikit peningkatan rasio akibat penurunan ekuitas. Kondisi ini menggambarkan bahwa perusahaan memiliki kapasitas yang baik untuk mempertahankan solvabilitas jangka panjang.

Rasio rentabilitas menggambarkan kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dari penggunaan aset dan modal yang dimiliki. Berdasarkan hasil perhitungan selama tiga tahun terakhir, kinerja profitabilitas PDAU Aneka Usaha menunjukkan tren penurunan signifikan, terutama sejak tahun 2023 ketika perusahaan mulai mencatat rugi bersih.

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022 (%)</b>	<b>2023 (%)</b>	<b>2024 (%)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Return on Assets (ROA)</b>	1,26%	-1,03%	-2,84%	Efisiensi penggunaan aset menurun, rugi mulai terjadi sejak 2023.
<b>Return on Equity (ROE)</b>	1,30%	-1,06%	-2,99%	Menunjukkan penurunan kinerja pemanfaatan modal; laba negatif menurunkan nilai ekuitas.

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022</b> <b>(%)</b>	<b>2023</b> <b>(%)</b>	<b>2024</b> <b>(%)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Net Profit Margin (NPM)</b>	3,01%	-2,14%	-5,73%	Margin laba semakin menurun akibat beban usaha dan penurunan pendapatan.

Pada tahun 2022, kinerja keuangan perusahaan masih tergolong efisien dan produktif. *Return on Assets* (ROA) sebesar 1,26% menunjukkan bahwa setiap Rp100 aset mampu menghasilkan laba bersih sebesar Rp1,26. Demikian pula, *Return on Equity* (ROE) sebesar 1,30% mengindikasikan bahwa penggunaan modal sendiri masih memberikan hasil positif bagi pemilik modal. Sementara itu, Net Profit Margin (NPM) sebesar 3,01% menunjukkan bahwa perusahaan masih mampu mempertahankan margin keuntungan dari pendapatan operasional yang relatif sehat.

Namun, pada tahun 2023, seluruh indikator rentabilitas mengalami penurunan dan berubah menjadi negatif. ROA turun menjadi -1,03% dan ROE menjadi -1,06%, menandakan bahwa aset dan modal sudah tidak lagi menghasilkan laba, melainkan menanggung kerugian. Hal ini disebabkan oleh peningkatan signifikan pada beban usaha, terutama biaya administrasi dan distribusi, yang menekan margin keuntungan. NPM juga ikut berkontraksi menjadi -2,14%, yang menunjukkan bahwa dari setiap rupiah pendapatan yang dihasilkan, perusahaan justru mengalami kerugian sekitar Rp0,02.

Kondisi semakin memburuk pada tahun 2024, di mana ROA turun lebih dalam menjadi -2,84% dan ROE menjadi -2,99%. Hal ini mengindikasikan bahwa efisiensi pemanfaatan aset maupun modal menurun drastis akibat kerugian berkelanjutan. Margin laba bersih (NPM) juga melemah hingga -5,73%, menunjukkan bahwa beban operasional tidak mampu dikompensasi dengan pendapatan yang diperoleh. Penurunan ini dapat dikaitkan dengan turunnya volume penjualan serta meningkatnya biaya produksi dan administrasi.

Secara keseluruhan, kinerja rentabilitas PDAU Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk selama periode 2022–2024 menunjukkan penurunan

berkelanjutan dari posisi menguntungkan menuju kerugian. Efisiensi operasional melemah, kemampuan aset menghasilkan laba menurun, dan ekuitas mengalami tekanan akibat akumulasi rugi. Kondisi ini menandakan perlunya restrukturisasi biaya, peningkatan efektivitas operasional, serta diversifikasi sumber pendapatan agar perusahaan dapat kembali pada tingkat profitabilitas yang sehat di tahun-tahun mendatang.

Tabel

Rekapitulasi Penyertaan Modal Daerah (PMD) PDAU 2021–2024

<b>Tahun</b>	<b>Nilai PMD (Rp)</b>	<b>Sumber Anggaran</b>	<b>Tujuan / Peruntukan</b>	<b>Keterangan</b>
<b>2021</b>	3.075.000.000	APBD Kabupaten Nganjuk	Revitalisasi Hotel dan penguatan modal kerja awal unit apotek	Realisasi penuh (modal disetor ke kas perusahaan)
<b>2022</b>	3.000.000.000	APBD Kabupaten Nganjuk	Peningkatan kapasitas usaha hotel & penyediaan sarana ATK	Realisasi penuh sesuai Perda PMD 2022
<b>2023</b>	–	–	Tidak ada penyertaan modal baru	Fokus efisiensi dan restrukturisasi unit usaha
<b>2024</b>	–	–	Tidak ada tambahan PMD	Operasional berjalan dengan modal internal
<b>Total 2021–2024</b>	<b>6.075.000.000</b>	–	Penguatan permodalan dan aset produktif	Akumulasi PMD disetor ke PDAU hingga 2024

Selama periode 2021–2024, Pemerintah Kabupaten Nganjuk telah menyalurkan total penyertaan modal sebesar Rp 6,075 miliar kepada Perumda Aneka Usaha (PDAU). Dana tersebut seluruhnya bersumber dari APBD Kabupaten Nganjuk dan digunakan untuk penguatan modal kerja serta revitalisasi aset produktif.

1. Tahun 2021: PMD sebesar Rp 3,075 miliar difokuskan pada revitalisasi Hotel Anjuk Ladang dan modal awal unit apotek, sebagai langkah pemulihan pasca-pandemi.
2. Tahun 2022: Tambahan Rp 3 miliar diarahkan untuk peningkatan kapasitas usaha hotel, peremajaan sarana, dan pengadaan ATK, guna memperluas sumber pendapatan daerah.
3. Tahun 2023–2024: Tidak ada tambahan PMD baru; perusahaan berfokus pada efisiensi, restrukturisasi internal, dan peningkatan kinerja operasional dengan memanfaatkan modal yang sudah ada.

Secara keseluruhan, total PMD Rp 6,075 miliar yang telah disetor ke PDAU sampai 2024 telah digunakan efektif untuk memperkuat permodalan, meningkatkan aset produktif, dan memperbaiki kinerja keuangan perusahaan, sehingga menjadi dasar kuat untuk rencana tambahan PMD 2025–2027 yang bersifat ekspansif dan berorientasi laba.

#### **2.3.1.3. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)**

Profil Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Nganjuk:

1. Nama Badan Usaha: Perumda Air Minum Tirta Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk.
2. Bidang Usaha: Pelayanan air bersih kepada masyarakat dan lembaga publik Status Hukum: Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
3. Dasar Hukum: UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Perda Kabupaten Nganjuk No. 6 Tahun 2019 tentang Perumda Air Minum Tirta Anjuk Ladang.

Visi dan Misi:

1. Visi: Menjadi penyedia layanan air bersih yang profesional, efisien, dan berkelanjutan.
2. Misi: Meningkatkan cakupan layanan, kualitas air, dan kinerja keuangan secara berimbang antara pelayanan publik dan profitabilitas.

Tabel  
Laporan Laba Rugi PDAM (2022–2024)

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
Pendapatan Usaha	18.157.906.267	19.825.158.328	20.501.422.000	Peningkatan pendapatan air dan efisiensi distribusi air bersih.
Beban Langsung Usaha	11.798.996.856	11.954.255.801	12.174.880.000	Beban tetap tinggi akibat biaya listrik, perawatan, dan distribusi.
Laba Kotor	6.358.909.410	7.870.902.526	8.326.542.000	Peningkatan efisiensi operasional air bersih.
Beban Administrasi & Umum	7.121.035.077	6.367.827.135	6.948.820.000	Pengendalian beban cukup baik meski meningkat kembali di 2024.

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
Laba (Rugi) Usaha	(762.125.667)	1.503.075.390	1.377.722.000	Perusahaan mulai mencatat laba bersih sejak 2023.
Pendapatan/Beban Lain-lain (Neto)	67.311.516	93.847.725	89.532.000	Sumber dari pendapatan non-air dan bunga deposito.
<b>Lab</b>	(694.814.151,55)	1.285.490.674,96	2.377.247.735,37	

Secara umum, kinerja keuangan PDAM Kabupaten Nganjuk menunjukkan perbaikan signifikan selama periode 2022–2024. Perusahaan berhasil bertransformasi dari kondisi rugi bersih pada tahun 2022 menjadi menghasilkan laba bersih berkelanjutan pada 2023 dan 2024, yang menandakan peningkatan efektivitas operasional dan efisiensi biaya.

Pada tahun 2022, pendapatan usaha tercatat sebesar Rp18,16 miliar, sebagian besar berasal dari penjualan air bersih. Namun, tingginya beban langsung usaha sebesar Rp11,80 miliar, terutama karena biaya listrik untuk instalasi sumber air dan distribusi, serta beban administrasi dan umum sebesar Rp7,12 miliar, menyebabkan perusahaan mengalami rugi bersih sebesar Rp694,81 juta. Kondisi ini menggambarkan bahwa meskipun pendapatan sudah cukup stabil, tingginya biaya operasional masih menjadi tantangan utama.

Memasuki tahun 2023, kinerja keuangan mengalami pemulihan yang signifikan. Pendapatan usaha meningkat menjadi Rp19,82 miliar (naik 9,2%), sementara pengendalian biaya operasional berjalan lebih efisien. Beban

langsung usaha hanya naik sedikit menjadi Rp11,95 miliar, dan beban administrasi turun menjadi Rp6,37 miliar. Dampak dari efisiensi tersebut terlihat pada perolehan laba usaha sebesar Rp1,50 miliar, dengan laba bersih setelah pajak sebesar Rp1,29 miliar. Peningkatan ini menunjukkan keberhasilan manajemen dalam mengoptimalkan sumber daya dan menekan biaya tanpa mengorbankan kualitas pelayanan air bersih.

Pada tahun 2024, tren positif berlanjut dengan kenaikan pendapatan usaha menjadi Rp20,50 miliar (naik 3,4%). Meskipun beban langsung usaha meningkat menjadi Rp12,17 miliar akibat kenaikan biaya distribusi dan perawatan jaringan, serta beban administrasi naik menjadi Rp6,95 miliar, perusahaan tetap mencatat laba bersih sebesar Rp2,38 miliar, meningkat sekitar 85% dibanding tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan efisiensi yang semakin baik dan kemampuan perusahaan untuk menjaga profitabilitas di tengah tekanan biaya operasional yang meningkat.

Selama periode 2022–2024, PDAM Kabupaten Nganjuk menunjukkan pemulihan dan pertumbuhan kinerja keuangan yang kuat. Perusahaan berhasil mengubah kerugian menjadi laba berkelanjutan melalui:

1. Peningkatan pendapatan air dan diversifikasi ke pendapatan non-air seperti jasa serta bunga deposito.
2. Efisiensi biaya operasional, khususnya pada instalasi sumber dan distribusi air.
3. Kebijakan pengendalian beban administrasi, yang berdampak positif pada margin laba usaha.

Dengan capaian tersebut, PDAM menunjukkan arah manajemen yang semakin sehat dan berorientasi pada efisiensi, profitabilitas, dan keberlanjutan layanan publik di bidang penyediaan air bersih.

Tabel

Struktur keuangan PDAM (2022–2024)

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
Aset Lancar	12.533.296.125	15.931.690.862	16.282.910.000	Naik akibat peningkatan kas

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Keterangan</b>
				dan piutang usaha.
Aset Tetap (Netto)	45.464.040.307	45.467.392.931	46.201.680.000	Relatif stabil; ada penambahan aset jaringan dan instalasi.
Total Aset	58.845.779.915	61.699.083.794	62.484.590.000	Peningkatan aset menunjukkan ekspansi moderat.
Kewajiban	2.549.839.042	1.890.751.929	1.910.000.000	Menurun signifikan karena pelunasan kewajiban jangka panjang.
Ekuitas	56.295.940.874	59.808.331.865	60.574.590.000	Meningkat berkat laba ditahan dan penyertaan modal daerah.

Secara keseluruhan, posisi keuangan PDAM Kabupaten Nganjuk dalam periode 2022–2024 menunjukkan arah pertumbuhan yang stabil dan sehat, dengan peningkatan total aset yang konsisten serta struktur pendanaan yang sangat kuat karena didominasi oleh ekuitas.

Total aset PDAM meningkat dari Rp58,85 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp61,70 miliar pada tahun 2023, dan terus bertambah menjadi Rp62,48 miliar pada tahun 2024. Peningkatan tersebut mencerminkan

adanya ekspansi moderat dalam kegiatan usaha, khususnya pada penambahan jaringan distribusi air dan perbaikan instalasi. Kenaikan terbesar terjadi pada aset lancar, yang naik dari Rp12,53 miliar (2022) menjadi Rp15,93 miliar (2023) dan Rp16,28 miliar (2024). Peningkatan ini terutama disebabkan oleh penambahan kas dan piutang usaha, yang menunjukkan bahwa arus kas operasional perusahaan semakin baik dan aktivitas penagihan pelanggan berjalan efektif. Sementara itu, aset tetap (netto) relatif stabil di kisaran Rp45–46 miliar, dengan adanya tambahan nilai dari aset jaringan dan instalasi pengolahan air yang memperkuat kapasitas pelayanan publik.

Total kewajiban perusahaan mengalami penurunan signifikan, dari Rp2,55 miliar pada 2022 menjadi Rp1,89 miliar pada 2023, dan hanya Rp1,91 miliar pada 2024. Penurunan ini terutama disebabkan oleh pelunasan kewajiban jangka panjang, termasuk pembayaran kewajiban pensiun dan kewajiban operasional lain-lain. Hal ini menggambarkan kemampuan perusahaan dalam mengurangi ketergantungan terhadap utang eksternal serta memperkuat likuiditas jangka panjang.

Dengan proporsi kewajiban yang sangat kecil terhadap total aset (kurang dari 4%), PDAM menunjukkan tingkat solvabilitas yang sangat tinggi, menandakan kemampuan untuk memenuhi seluruh kewajiban finansial tanpa kesulitan.

Ekuitas meningkat dari Rp56,29 miliar pada 2022 menjadi Rp59,81 miliar pada 2023, dan naik lagi menjadi Rp60,57 miliar pada 2024. Peningkatan ini terutama berasal dari laba ditahan tahun berjalan dan penyertaan modal daerah (PMD), yang berperan penting dalam memperkuat struktur modal perusahaan.

Kenaikan ekuitas yang konsisten menunjukkan kemampuan perusahaan untuk menghasilkan nilai tambah bagi pemerintah daerah sebagai pemilik modal.

Kinerja keuangan PDAM Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk periode 2022–2024 memperlihatkan kondisi yang sangat sehat dengan ciri-ciri utama sebagai berikut:

1. Pertumbuhan aset positif yang menunjukkan ekspansi usaha dan peningkatan kapasitas pelayanan.
2. Penurunan kewajiban signifikan, mencerminkan pengelolaan utang yang efisien dan kemampuan pelunasan yang baik.
3. Peningkatan ekuitas berkelanjutan, menandakan akumulasi laba dan penguatan struktur permodalan dari penyertaan daerah.

Secara keseluruhan, posisi keuangan PDAM berada dalam kategori likuid, solvabel, dan produktif, menegaskan kesiapan perusahaan untuk mendukung pengembangan layanan air bersih yang berkelanjutan di Kabupaten Nganjuk.

Tabel  
Posisi Keuangan

<b>Komponen</b>	<b>2022 (Rp)</b>	<b>2023 (Rp)</b>	<b>2024 (Rp)</b>	<b>Analisis</b>
Total Aset	58.845.779.915	61.699.083.794	62.484.590.000	Pertumbuhan aset rata-rata 3,0% per tahun.
Total Kewajiban	2.549.839.042	1.890.751.929	1.910.000.000	Rasio utang sangat rendah (<5%).
Total Ekuitas	56.295.940.874	59.808.331.865	60.574.590.000	Menunjukkan kinerja modal yang kuat dan keberlanjutan usaha.

Selama periode 2022 hingga 2024, posisi keuangan PDAM menunjukkan pertumbuhan aset yang konsisten dan struktur pendanaan yang sangat sehat. Total aset meningkat dari Rp58,85 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp61,70 miliar pada 2023, dan kembali naik menjadi Rp62,48

miliar pada tahun 2024. Peningkatan ini mencerminkan pertumbuhan rata-rata sekitar 3% per tahun, menandakan adanya ekspansi usaha yang terukur serta efisiensi dalam pengelolaan aset. Kenaikan tersebut sebagian besar bersumber dari peningkatan aset lancar (kas, piutang, dan setara kas) serta penambahan aset tetap berupa jaringan dan instalasi pendukung distribusi air bersih. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan tetap berinvestasi dalam infrastruktur tanpa mengorbankan kestabilan keuangan jangka pendek.

Total kewajiban mengalami penurunan signifikan dari Rp2,55 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp1,89 miliar pada 2023, kemudian sedikit naik menjadi Rp1,91 miliar pada 2024. Penurunan ini menandakan kemampuan perusahaan dalam melunasi kewajiban jangka panjang secara bertahap, sekaligus mempertahankan rasio utang terhadap aset di bawah 5%, yang merupakan kategori sangat sehat menurut standar keuangan daerah. Dengan demikian, PDAM menunjukkan tingkat solvabilitas tinggi serta ketergantungan yang sangat rendah terhadap pembiayaan eksternal.

Ekuitas meningkat dari Rp56,30 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp59,81 miliar pada 2023, dan kembali naik menjadi Rp60,57 miliar pada tahun 2024. Peningkatan ini menggambarkan kinerja keuangan yang positif dan berkelanjutan, dengan kontribusi utama berasal dari laba ditahan dan penyertaan modal daerah (PMD). Bertambahnya ekuitas menegaskan bahwa perusahaan tidak hanya mampu menjaga profitabilitas, tetapi juga memperkuat posisi modal sendiri sebagai sumber pendanaan utama.

Secara keseluruhan, posisi keuangan PDAM Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk periode 2022–2024 menunjukkan kondisi stabil, sehat, dan berdaya tahan tinggi.

1. Aset terus tumbuh moderat menandakan ekspansi yang terkendali.
2. Kewajiban rendah menunjukkan kemandirian finansial dan efisiensi dalam manajemen utang.
3. Ekuitas yang meningkat menegaskan kinerja modal yang kuat serta prospek keberlanjutan usaha yang baik.

Kombinasi dari ketiga indikator tersebut mencerminkan bahwa PDAM memiliki struktur keuangan ideal, dengan dominasi pendanaan dari modal

sendiri dan kemampuan menjaga keseimbangan antara pertumbuhan aset serta efisiensi operasional.

Tabel  
Ratio Likuiditas

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022 (x)</b>	<b>2023 (x)</b>	<b>2024 (x)</b>	<b>Keterangan</b>
Current Ratio	4,9	8,4	8,5	Likuiditas sangat tinggi; aset lancar 8x kewajiban lancar.
Quick Ratio	3,8	6,9	7,2	Posisi kas kuat; mampu menutup kewajiban jangka pendek tanpa bergantung pada persediaan.

Selama periode 2022 hingga 2024, posisi keuangan PDAM menunjukkan pertumbuhan aset yang konsisten dan struktur pendanaan yang sangat sehat. Total aset meningkat dari Rp58,85 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp61,70 miliar pada 2023, dan kembali naik menjadi Rp62,48 miliar pada tahun 2024. Peningkatan ini mencerminkan pertumbuhan rata-rata sekitar 3% per tahun, menandakan adanya ekspansi usaha yang terukur serta efisiensi dalam pengelolaan aset. Kenaikan tersebut sebagian besar bersumber dari peningkatan aset lancar (kas, piutang, dan setara kas) serta penambahan aset tetap berupa jaringan dan instalasi pendukung distribusi air bersih. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan tetap berinvestasi dalam infrastruktur tanpa mengorbankan kestabilan keuangan jangka pendek.

Total kewajiban mengalami penurunan signifikan dari Rp2,55 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp1,89 miliar pada 2023, kemudian sedikit naik menjadi Rp1,91 miliar pada 2024.

Penurunan ini menandakan kemampuan perusahaan dalam melunasi kewajiban jangka panjang secara bertahap, sekaligus mempertahankan rasio utang terhadap aset di bawah 5%, yang merupakan kategori sangat sehat menurut standar keuangan daerah. Dengan demikian, PDAM menunjukkan tingkat solvabilitas tinggi serta ketergantungan yang sangat rendah terhadap pembiayaan eksternal.

Ekuitas meningkat dari Rp56,30 miliar pada tahun 2022 menjadi Rp59,81 miliar pada 2023, dan kembali naik menjadi Rp60,57 miliar pada tahun 2024. Peningkatan ini menggambarkan kinerja keuangan yang positif dan berkelanjutan, dengan kontribusi utama berasal dari laba ditahan dan penyertaan modal daerah (PMD). Bertambahnya ekuitas menegaskan bahwa perusahaan tidak hanya mampu menjaga profitabilitas, tetapi juga memperkuat posisi modal sendiri sebagai sumber pendanaan utama.

Secara keseluruhan, posisi keuangan PDAM Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk periode 2022–2024 menunjukkan kondisi stabil, sehat, dan berdaya tahan tinggi.

1. Aset terus tumbuh moderat menandakan ekspansi yang terkendali.
2. Kewajiban rendah menunjukkan kemandirian finansial dan efisiensi dalam manajemen utang.
3. Ekuitas yang meningkat menegaskan kinerja modal yang kuat serta prospek keberlanjutan usaha yang baik.

Kombinasi dari ketiga indikator tersebut mencerminkan bahwa PDAM memiliki struktur keuangan ideal, dengan dominasi pendanaan dari modal sendiri dan kemampuan menjaga keseimbangan antara pertumbuhan aset serta efisiensi operasional.

Rasio solvabilitas menggambarkan kemampuan perusahaan dalam memenuhi seluruh kewajiban jangka panjangnya apabila seluruh aset dilikuidasi. Analisis pada periode 2022–2024 menunjukkan bahwa struktur keuangan PDAM Aneka Usaha sangat kuat dan mandiri, dengan ketergantungan yang sangat rendah terhadap utang.

Tabel  
Ratio Solvabilitas

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022 (%)</b>	<b>2023 (%)</b>	<b>2024 (%)</b>	<b>Keterangan</b>
Debt to Asset Ratio (DAR)	4,3%	3,1%	3,1%	Kewajiban terhadap aset rendah, menunjukkan kemandirian finansial.
Debt to Equity Ratio (DER)	4,5%	3,2%	3,2%	Struktur modal sehat; ekuitas mendominasi sumber pendanaan.

Nilai Debt to Asset Ratio menurun dari 4,3% pada tahun 2022 menjadi 3,1% pada 2023 dan bertahan di 3,1% pada 2024. Penurunan rasio ini menunjukkan bahwa hanya sekitar 3% dari total aset yang dibiayai oleh utang, sedangkan sisanya bersumber dari modal sendiri. Kondisi ini menandakan tingkat kemandirian finansial yang tinggi, karena perusahaan mampu membiayai kegiatan operasional dan investasi tanpa banyak bergantung pada pihak eksternal. Rasio ini juga menggambarkan bahwa risiko finansial PDAM sangat rendah, serta kemampuan untuk menanggung beban bunga dan pembayaran kewajiban jangka panjang berada dalam kategori sangat aman.

Nilai Debt to Asset Ratio menurun dari 4,3% pada tahun 2022 menjadi 3,1% pada 2023 dan bertahan di 3,1% pada 2024. Penurunan rasio ini menunjukkan bahwa hanya sekitar 3% dari total aset yang dibiayai oleh utang, sedangkan sisanya bersumber dari modal sendiri. Kondisi ini menandakan tingkat kemandirian finansial yang tinggi, karena perusahaan mampu membiayai kegiatan operasional dan investasi tanpa banyak bergantung pada pihak eksternal. Rasio ini juga menggambarkan bahwa risiko finansial PDAM sangat rendah, serta kemampuan untuk menanggung beban bunga dan pembayaran kewajiban jangka panjang berada dalam kategori sangat aman.

Secara keseluruhan, rasio solvabilitas PDAM Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk tahun 2022–2024 berada dalam kategori sangat baik.

1. Proporsi utang yang sangat rendah menandakan stabilitas keuangan dan kemampuan manajemen dalam mengendalikan liabilitas.
2. Ekuitas yang dominan menunjukkan keberhasilan perusahaan dalam membangun kemandirian modal dan memperkuat fondasi keuangan internal.

Dengan demikian, PDAM memiliki kapasitas solvabilitas yang kuat, risiko finansial minimal, dan kemampuan yang tinggi untuk menopang investasi serta pertumbuhan jangka panjang secara berkelanjutan.

Rasio rentabilitas menggambarkan kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dari aset maupun modal yang digunakan. Berdasarkan hasil analisis tahun 2022–2024, PDAM Aneka Usaha menunjukkan

perbaikan signifikan dalam kinerja profitabilitas, yang menandakan efektivitas operasional dan efisiensi biaya yang meningkat.

Tabel  
Rasio rentabilitas

<b>Jenis Rasio</b>	<b>2022 (%)</b>	<b>2023 (%)</b>	<b>2024 (%)</b>	<b>Keterangan</b>
Return on Assets (ROA)	-1,18%	2,08%	2,35%	Efisiensi penggunaan aset meningkat sejak 2023.
Return on Equity (ROE)	-1,23%	2,15%	2,42%	Peningkatan profitabilitas modal; laba bersih positif sejak 2023.
Net Profit Margin (NPM)	-3,8%	6,5%	7,1%	Margin keuntungan meningkat karena efisiensi biaya distribusi air.

Tahun 2022 mencatat ROA sebesar -1,18%, menandakan kerugian akibat belum optimalnya pemanfaatan aset produktif. Namun, pada 2023 terjadi perbaikan signifikan menjadi 2,08%, dan meningkat lagi menjadi 2,35% pada 2024. Kenaikan ini mencerminkan bahwa perusahaan berhasil meningkatkan efisiensi penggunaan aset dalam menghasilkan laba, terutama melalui optimalisasi instalasi air dan jaringan distribusi yang sudah beroperasi penuh. Peningkatan efisiensi operasional dan pengendalian biaya listrik serta pemeliharaan turut memperkuat kinerja ini.

Pada tahun 2022, ROE masih negatif -1,23%, namun membalik menjadi positif 2,15% pada 2023 dan naik ke 2,42% di 2024. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba dari modal sendiri meningkat secara konsisten. Perbaikan ini dipengaruhi oleh laba bersih positif sejak 2023 serta dukungan tambahan modal dari Pemerintah Daerah (PMD), yang memperkuat struktur ekuitas. Dengan demikian, PDAM menunjukkan kemampuan yang lebih baik dalam memanfaatkan modal untuk mendukung profitabilitas.

Rasio NPM juga memperlihatkan peningkatan drastis dari -3,8% pada 2022 menjadi 6,5% pada 2023, dan naik lagi menjadi 7,1% pada 2024. Kenaikan margin ini menunjukkan bahwa perusahaan mampu mengonversi

pendapatan menjadi laba secara lebih efisien, terutama melalui pengendalian biaya langsung (seperti listrik, distribusi, dan perawatan instalasi) serta peningkatan pendapatan dari pelanggan aktif. Kinerja ini menandakan perbaikan operasional yang solid dan efektivitas manajemen biaya yang tinggi.

Secara keseluruhan, rasio rentabilitas PDAM Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk periode 2022–2024 menunjukkan tren pemulihan dan pertumbuhan positif:

1. ROA meningkat menandakan efisiensi penggunaan aset produktif.
2. ROE meningkat menandakan profitabilitas modal semakin baik.
3. NPM meningkat menunjukkan efisiensi biaya dan kenaikan margin laba.

Secara keseluruhan, rasio rentabilitas PDAM Aneka Usaha Kabupaten Nganjuk periode 2022–2024 menunjukkan tren pemulihan dan pertumbuhan positif: • ROA meningkat menandakan efisiensi penggunaan aset produktif. • ROE meningkat menandakan profitabilitas modal semakin baik. • NPM meningkat menunjukkan efisiensi biaya dan kenaikan margin laba.

Periode 2022–2024 menunjukkan transformasi keuangan PDAM Aneka Usaha dari kondisi merugi menjadi laba berkelanjutan. Struktur keuangan semakin kuat, rasio likuiditas tinggi, solvabilitas sangat sehat, dan profitabilitas meningkat. Hal ini menunjukkan tata kelola keuangan yang membaik serta potensi ekspansi usaha di masa mendatang, terutama dengan dukungan Penyertaan Modal Daerah (PMD) yang terus memperkuat ekuitas perusahaan.

#### **2.4. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru**

Dalam rangka untuk menambah modal 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk, maka diperlukan perubahan ketiga terhadap Perda No. 2 Tahun 2014. Urgensi perubahan Perda *a quo* merupakan amanat dari ketentuan Pasal 21 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017. Sebagai sebuah regulasi, berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang

Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah akan menimbulkan dampak terhadap keuangan daerah dan terhadap BUMD penerima penyertaan modal daerah. Dampak tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adanya kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk mengalokasikan sejumlah uang yang ditentukan dalam Perda ini pada APBD Tahun Anggaran 2026
2. Dengan adanya penyertaan modal daerah tersebut, akan menambah jumlah kepemilikan saham/modal Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk pada ketiga BUMD tersebut yang pada ujungnya dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah
3. Dengan adanya penyertaan modal daerah tersebut akan menambah modal ketiga BUMD, sehingga dapat melakukan ekspansi usaha yang pada akhirnya dapat meningkatkan skala perekonomian daerah dan memperkuat pelayanan kepada masyarakat.

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

Menurut teori *stufen* bahwa norma hukum di dalam negara itu berjenjang dan mempunyai hirarki. Norma hukum yang lebih tinggi merupakan sumber hukum bagi pembentukan norma hukum yang lebih rendah, karenanya norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi.<sup>44</sup> Terkait dengan hal tersebut, Hans Kelsen menyatakan bahwa:

*“The relation between the norm regulation the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super and subordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm. the legal order, especially the legal order the personification of wich is State, is therefore not a system of norms coordinated to each other, stading, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms”*

Selain itu, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah akan memperoleh validitas normatif apabila sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah akan kehilangan validitas normatifnya, apabila materi muatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk itu, melihat kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, maka diperlukan analisis berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah. Hal tersebut diperlukan supaya Raperda *a quo* tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga Raperda tersebut nantinya mempunyai validitas yuridis dan

---

<sup>44</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State; Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, Bandung: Nusamedia, 2006, h. 36

dapat dijadikan sebagai dasar hukum Kabupaten Nganjuk untuk melaksanakan penyertaan modal daerah pada BUMD milik Kabupaten Nganjuk.

### **3.1. Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 telah menjamin diberikannya otonomi kepada daerah otonom, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Otonomi sendiri mengandung arti kewenangan untuk mengurus (*bestuurdaad*) dan mengatur (*regelendaad*). Kewenangan untuk mengurus berisi kewenangan daerah untuk mengurus beberapa urusan yang menjadi kewenangannya, sedangkan kewenangan mengatur berisi kewenangan daerah untuk membuat Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria (NSPK) yang dapat dijadikan dasar untuk melaksanakan kewenangan pengurusan tersebut.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menentukan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada prinsip otonomi. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa otonomi yang diberikan kepada daerah otonom adalah otonomi seluas-luasnya. Karenanya, Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*".

### **3.2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

Dalam Pasal 24 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 menentukan bahwa Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD. Lebih lanjut, dalam Pasal 24 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2003 menentukan bahwa penyertaan modal daerah pada BUMD dapat dilakukan apabila terlebih dahulu dianggarkan dalam APBD. Adapun sumber dana penyertaan modal ditentukan dalam Pasal 3 ayat (8) UU Nomor 17 Tahun 2003 yang menentukan bahwa surplus penerimaan pada APBD dapat digunakan untuk penyertaan modal setelah memperoleh persetujuan DPRD.

### **3.3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara**

Dalam Pasal 41 UU Nomor 1 Tahun 2004 ditentukan bahwa pemerintah dapat melakukan jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan manfaat lainnya. Investasi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk saham, surat hutang, dan investasi langsung. Lebih lanjut ditentukan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Selain itu, Pasal 9 ayat (2) huruf i menentukan bahwa perangkat daerah pengelola keuangan daerah selaku bendahara daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola atau menatausahakan investasi.

### **3.4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Sebagai daerah otonom, setiap daerah diberikan sumber pendapatan yang berfungsi untuk membiayai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Salah satu sumber pendapatan daerah menurut Pasal 285 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penjelasan Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3 UU Nomor 23 Tahun 2014 di atas menentukan bahwa “*Yang dimaksud dengan “hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan” antara lain bagian laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga*”. Untuk itu, daerah diberikan kewenangan untuk membentuk BUMD. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 331 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menentukan bahwa “*Daerah dapat mendirikan BUMD*”. Lebih lanjut Pasal angka 40 UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa “*Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah*”.

Pembentukan BUMD sangat erat kaitannya sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat. Terkait dengan hal tersebut, Pasal 331 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa:

*Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:*

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

Lebih lanjut, Pasal 331 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa "*Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada: a. kebutuhan Daerah; dan b) kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk*". Lebih lanjut Pasal 331 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi BUMD menjadi 2 (dua) yakni:

1. Perusahaan umum daerah

Sesuai dengan ketentuan Pasal 334 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, perusahaan umum daerah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Lebih lanjut dalam Pasal 335 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa organ perusahaan umum daerah adalah pemilik modal, direksi, dan dewan pengawasa.

2. Perusahaan perseroan daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 339 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Lebih lanjut sesuai dengan ketentuan Pasal 340 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa organ perusahaan perseroan daerah terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi.

Mengenai sumber modal BUMD, Pasal 332 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa salah sumber modal BUMD adalah penyertaan modal daerah. Senada dengan hal tersebut, Pasal 304 UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa "*Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD*". Terkait dengan penyertaan modal daerah pada BUMD, UU Nomor 23 Tahun 2014 menentukan sebagai berikut:

- a. Penyertaan modal daerah pada BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 333 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014).

- b. Penyertaan modal daerah pada BUMD dilakukan untuk pembentukan BUMD atau penambahan modal BUMD (Pasal 331 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014).
- c. Penyertaan modal daerah pada BUMD dapat berupa uang atau barang milik daerah (Pasal 331 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014. Apabila penyertaan modal daerah berupa barang milik daerah, maka harus dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat akan dilakukan penyertaan modal (*vide* Pasal 333 ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 2014).
- d. Penyertaan modal daerah dapat dilakukan apabila APBD diperkirakan surplus (*vide* Pasal 305 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014).

### **3.5. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Pasal 1 angka 1 PP Nomor 54 Tahun 2017 menentukan bahwa “*Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah*”. Lebih lanjut Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 54 Tahun 2017 membagi BUMD menjadi 2 (dua) yakni:

#### 1. Perusahaan umum daerah

Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017, perusahaan umum daerah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham. Lebih lanjut dalam Pasal 29 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017 menentukan bahwa organ perusahaan umum daerah adalah pemilik modal, direksi, dan dewan pengawasa.

#### 2. Perusahaan perseroan daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017, Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Lebih lanjut sesuai dengan ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP Nomor 54 Tahun 2017 menentukan bahwa organ perusahaan perseroan daerah terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi.

Dari uraian-uraian di atas, maka karakteristik BUMD adalah sebagai berikut (*vide* Pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2017):

1. badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah
2. badan usaha dimiliki oleh:
  - e. 1 (satu) Pemerintah Daerah;
  - f. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;
  - g. 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau
  - h. lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah.
3. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
4. bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan
5. dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Lebih lanjut, Pasal 19 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017 menentukan bahwa modal BUMD salah satunya bersumber dari penyertaan modal daerah. Terkait dengan penyertaan modal daerah pada BUMD, maka dikemukakan beberapa ketentuan yang harus diperhatikan, yakni sebagai berikut:

- a. Penyertaan modal daerah pada BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 21 ayat (5) PP Nomor 54 Tahun 2017).
- b. Pasal 21 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2007 menentukan bahwa penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD, penambahan modal BUMD dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain. Berdasarkan Pasal 22 PP Nomor 54 Tahun 2017 ditentukan bahwa penyertaan modal daerah pada saat pendirian BUMD ditujukan untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Adapun penyertaan modal BUMD untuk penambahan modal BUMD dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan dan penugasan Pemerintah Daerah (*vide* Pasal 23 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017).
- c. Penyertaan modal daerah pada BUMD dapat berupa uang atau barang milik daerah (Pasal 21 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017). Terkait dengan hal tersebut, apabila penyertaan modal daerah berupa barang milik daerah, maka harus dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat akan

dilakukan penyertaan modal (*vide* Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) PP Nomor 54 Tahun 2017).

### **3.6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah**

Pasal 1 angka 3 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 menentukan “*Investasi Pemerintah daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu*”. Dari ketentuan tersebut, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012, maka investasi pemerintah daerah dibagi menjadi 2, yakni investasi surat berharga dan investasi langsung. Lebih lanjut sesuai dengan ketentuan Pasal 11 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 ditentukan bahwa salah satu bentuk investasi langsung adalah penyertaan modal daerah. Dalam Pasal 1 angka 6 dan angka 7 Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 ditentukan bahwa penyertaan modal dibagi menjadi 2 (dua), yakni:

a. Penyertaan modal daerah berupa uang

Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang adalah bentuk investasi pemerintah daerah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan

b. Penyertaan modal daerah berupa barang milik daerah

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.

Terkait dengan investasi pemerintah daerah tersebut, ketentuan-ketentuan penting yang ada dalam Permendagri Nomor 52 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:

a. Maksud investasi pemerintah adalah untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya (*vide* Pasal 2). Adapun tujuan

adalah meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah, meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*vide* Pasal 3).

- b. Kepala daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan investasi pemerintah daerah yang meliputi kewenangan regulasi, operasional, dan supervisi (*vide* Pasal 4).
- c. Pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi:
  - Perencanaan, dimana ditentukan bahwa pengelola investasi menyusun perencanaan investasi yang dilengkapi dengan alasan dan pertimbangan dan dituangkan dalam rencana kegiatan investasi pemerintah daerah serta disampaikan kepada Kepala daerah untuk memperoleh persetujuan (*vide* Pasal 15). Lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 bahwa sebelum melakukan investasi, dilakukan analisis investasi oleh penasehat investasi pemerintah daerah (*vide* Pasal 16).
  - Pelaksanaan, dimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (5) bahwa penyertaan modal dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko. Lebih lanjut dalam Pasal 21 ditentukan bahwa pelaksanaan investasi pemerintah daerah dilaksanakan oleh pengelola investasi dan dapat dilimpahkan kepada bada layanan umum daerah.
  - Penganggaran, dimana ditentukan bahwa penganggaran investasi pemerintah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan (*vide* Pasal 24)
  - Divestasi, dimana ditentukan dalam Pasal 24 bahwa apabila investasi pemerintah daerah diperkirakan rugi, pemerintah daerah dapat melakukan divestasi yang dilakukan berdasarkan hasil analisis penasehat investasi pemerintah daerah. Salah satu bentuk divestasi tersebut adalah penjualan kepemilikan atas penyertaan modal daerah (*vide* Pasal 30). Penjualan kepemilikan atas penyertaan modal daerah dalam Pasal 30 ayat (2) dilakukan dalam hal kegiatan perusahaan tidak menguntungkan atau tidak sesuai lagi dengan strategi investasi

pemerintah daerah. Penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dapat dilakukan setelah dilakukan analisis oleh penasehat investasi.

- Pengawasan, dimana ditentukan bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan investasi pemerintah daerah dilakukan oleh perangkat daerah yang membidangi pengawasan dan dilaporkan kepada Kepala Daerah (*vide* Pasal 34)

d. Investasi pemerintah daerah dalam Pasal 14 ditentukan dapat dilakukan dalam hal:

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diperkirakan surplus yang penggunaannya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- Terdapat barang milik daerah yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **4.1. Landasan Filosofis**

Tujuan Negara yang termaktub dalam alenia ke-IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa negara menyelenggarakan sistem ekonomi sebagai usaha bersama berdasarkan prinsip kekeluargaan dan gotong royong, yang bermuara pada terwujudnya kesejahteraan rakyat. Salah satu tulang punggung perekonomian nasional adalah penanaman modal (investasi). Penanaman modal tidak hanya dapat dilakukan oleh swasta (*private investment*) dan pemerintah pusat (*government investment*), namun juga dapat dilakukan oleh pemerintah daerah (*local government investment*). Hal tersebut dikarenakan penciptaan kesejahteraan rakyat tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, namun dalam perspektif otonomi daerah, pemerintah daerah juga wajib dan bertanggungjawab untuk mewujudkannya. Hal tersebut sesuai dengan hakikat otonomi yang dijamin oleh Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan mengurus dan mengatur kepada daerah otonom.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka setiap daerah otonom diberikan kewenangan untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang merupakan salah satu bentuk investasi pemerintah daerah (*local government investment*). Investasi tersebut dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan manfaat lainnya. Melalui pembentukan BUMD, pemerintah daerah menyertakan modal, baik berupa uang maupun barang milik daerah yang berfungsi sebagai salah satu sumber modal BUMD. Penyertaan modal daerah pada BUMD memberikan manfaat yang sangat banyak dan besar, baik dari segi ekonomi dan pelayanan. Dari aspek ekonomi, penyertaan modal daerah berperan untuk merealisasikan potensi ekonomi daerah menjadi kekuatan ekonomi real, dan pada akhirnya dapat mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah. Adapun dari aspek pelayanan, penyertaan modal daerah pada BUMD juga dalam rangka

memperkuat misi lain BUMD sebagai ujung tombak Pemerintah Daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di samping itu, penyertaan modal daerah pada BUMD juga berperan penting untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

#### **4.2. Landasan Sosiologis**

Secara sosiologis, hukum adalah alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) dan hukum adalah alat untuk memaksimalkan manfaat (*law as to maximize overall social utility*). Dari dasar pemikiran tersebut, maka Perda sebagai produk hukum harus dibuat semaksimal mungkin harus mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat. Perda sebagai produk hukum harus mempunyai landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) sebagai dasar Perda tersebut mempunyai validitas sosialogis (*social validity*). Suatu perda dapat dikatakan mempunyai validitas sosiologis apabila Perda tersebut disusun, dibuat sesuai dengan kondisi masyarakat, kebutuhan masyarakat dan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Dalam artian bahwa, norma hukum yang ada dalam Perda tersebut tidak boleh bertentangan dengan kesadaran hukum, kehendak dan keyakinan hukum masyarakat dimana Perda tersebut dibutuhkan. Dengan kata lain, Perda harus disusun dan dibuat sesuai dengan kondisi dan kenyataan yang dihadapi oleh masyarakat itu sendiri, baik berupa kebutuhan, maupun tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, serta kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.

Sebagai sebuah daerah otonom di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Nganjuk memiliki beberapa BUMD yang berperan dalam meningkatkan perekonomian daerah. Kontribusi BUMD dalam peningkatan perekonomian di Kabupaten Nganjuk tidak dapat dinafikan, baik sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah, maupun peran dalam meningkatkan perekonomian daerah yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk itu pada tahun 2026, Kabupaten Nganjuk hendak melakukan penyertaan modal daerah pada 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk yakni PT. BPR Anjuk Ladang

Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Aneka Usaha, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk. Berdasarkan hasil analisis investasi yang dilakukan, ketiga BUMD tersebut layak diberikan penyertaan modal daerah pada tahun 2026. Dengan hasil analisis investasi tersebut, Perda No. 2 Tahun 2014 perlu diubah sehingga Kabupaten Nganjuk memiliki dasar untuk melakukan penyertaan modal daerah pada ketiga BUMD tersebut (*vide* Pasal 21 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017).

#### **4.3. Landasan Yuridis**

Beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan landasan yuridis dalam penyusunan Rancangan Naskah Akademik dan draf Perda tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang pembentukan Propinsi Djawa Timur (Himpunan Peraturan-peraturan Negara Tahun 1950), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 (Himpunan Peraturan-Peraturan Negara Tahun 1950);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);

6. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) 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 2023 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
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 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5165);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5533) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6523);

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);
12. 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);
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 547) sebagaimana telah 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);
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);
15. Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Nganjuk (Lembaran Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2014 Nomor 2) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Nganjuk (Lembaran Daerah Kabupaten Nganjuk Tahun 2020 Nomor 5);

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

**5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah adalah melakukan perubahan yang ketiga atas Perda No. 2 Tahun 2014. Raperda ini merupakan dasar bagi Pemerintah Kabupaten Nganjuk untuk melakukan penyertaan modal pada 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk yakni PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Aneka Usaha, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk pada tahun 2026.

**5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah**

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah meliputi sebagai berikut:

1. Perubahan Pasal 2 yang mengatur sebagai berikut:

Penyertaan modal Pemerintah Daerah pada BUMD yang telah disertakan sampai dengan ditetapkannya Peraturan Daerah ini, sebagai berikut:

- a. PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur sebanyak Rp \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_);
- b. PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk sebanyak Rp 40.690.000.000,00 (Empah Puluh Milyar Enam Ratus Sembilan Puluh Juta Rupiah);
- c. Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Nganjuk sebanyak Rp \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_);

- d. Perusahaan Daerah Aneka Usaha sebanyak Rp 6.075.000.0000,00 (Enam Milyar Tujuh Puluh Lima Juta Rupiah); dan
- e. PT. BPR Jawa Timur (Bank UMKM Jawa Timur) sebanyak Rp \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

2. Penyisipan Pasal 7A yang mengatur sebagai berikut:

Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang akan disertakan pada tahun 2026 sebanyak Rp 10.230.000.000,00 (Sepuluh Milyar Dua Ratus Tiga Puluh Juta Rupiah) yang terbagi dalam 2 (dua) BUMD, meliputi:

- a. PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk sebanyak Rp 1.960.000.000,00 (Satu Milyar Sembilan Ratus Enam Puluh Juta Rupiah);
- b. Perusahaan Daerah Aneka Usaha sebanyak Rp 1.700.000.000,00 (Satu Milyar Tujuh Ratus Juta Rupiah); dan
- c. Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk sebanyak Rp 6.570.000.000,00 (Enam Milyar Lima Ratus Tujuh Puluh Juta Rupiah).

3. Perubahan Pasal 8 yang mengatur sebagai berikut:

Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A dianggarkan dalam APBD sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1. Kesimpulan**

Berdasarkan pada uraian pembahasan yang terbagi dalam bab-bab di atas, maka kesimpulan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

- a. Permasalahan hukum yang dihadapi oleh Kabupaten Nganjuk perlunya perubahan ketiga terhadap Perda No. 2 Tahun 2014 sebagai dasar hukum penyertaan modal daerah pada 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk yakni PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Aneka Usaha, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk pada tahun 2026.
- b. Urgensitas pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah dapat dilihat baik secara normatif maupun empiris. Secara normatif, pembentukan Perda *a quo* merupakan perintah Pasal 21 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017. Secara empiris, berdasarkan analisis investasi disimpulkan bahwa 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk yakni PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Aneka Usaha, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk dinyatakan layak untuk diberikan penyertaan modal daerah pada tahun 2026. Untuk itu, Perda No. 2 Tahun 2014 perlu diubah untuk ketiga kalinya.
- c. Landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah adalah Pembukaan UUD 1945 alinea IV. Dalam konteks ini, penyertaan modal daerah pada BUMD sebagai salah satu bentuk investasi langsung Pemerintah Daerah Kabupaten Nganjuk, sehingga secara langsung dapat meningkatkan

peran dan fungsi BUMD dalam peningkatan perekonomian daerah yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Secara sosiologis, analisis investasi menyimpulkan 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk yakni PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Aneka Usaha, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk dinyatakan layak untuk diberikan penyertaan modal daerah pada tahun 2026. Landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah adalah ketentuan Pasal 21 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017.

- d. Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Nganjuk Pada Badan Usaha Milik Daerah adalah melakukan perubahan yang ketiga atas Perda No. 2 Tahun 2014. Ruang lingkup materi muatannya adalah (1) Perubahan Pasal 7, (2) Penyisipan Pasal 7A, (3) perubahan Pasal 8 Perda No. 2 Tahun 2014 dan perubahannya.

## **6.2. Saran/Rekomendasi**

Dalam rangka untuk melaksanakan penyertaan modal daerah 3 (tiga) BUMD Kabupaten Nganjuk yakni PT. BPR Anjuk Ladang Kabupaten Nganjuk, Perusahaan Daerah Aneka Usaha, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Nganjuk pada tahun 2026, disarankan kepada Bupati Nganjuk dan DPRD Kabupaten Nganjuk untuk melakukan perubahan ketiga atas Perda No. 2 Tahun 2014. Perubahan tersebut sebagai bentuk pelaksanaan atas ketentuan Pasal 21 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andreas Halim, *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, Surabaya, Sulita Jaya, 2003.
- Chairil Furkan, “Badan Usaha Milik daerah Sudah Rawan”, <http://andichairilfurqan.wordpress.com/tag/bumd/>, diakses 12 September 2018.
- Fitri Erna Muslikah, *Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kota Depok Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Depok*, Depok, Universitas Indonesia, 2015.
- Gaffar Bhakti Utama, *Membangun Pendidikan Nasional Untuk Meningkatkan Kualitas dan Martabat Bangsa Indonesia*, UPI Press, Bandung, 2004
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State; Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, Bandung: Nusamedia, 2006
- Herna Maulizer, dkk., *Pengaruh Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Bank Aceh*, Jurnal Akuntansi dan Pembangunan, Volume 3, Nomor 3, 2017.
- Henry Campbell Black, *Henry Campbell Black, Black’s Law Dictionary*, 4ed, St. Paul: West Publishing, 1968
- Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2006.
- IR. Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*, Surabaya, Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002.
- L. Arsyad, *Ekonomi Pembangunan*, Yogyakarta, UPP STIM YKPM, 2010.
- M. Irawan dan Suparmoko, *Ekonomika Pembangunan*, Yogyakarta, BPFE, 2002.
- M.L. Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2003.
- Nirwono, *Ilmu Ekonomi Untuk Konteks Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1991.
- N.G. Mankiw, *Teori Makro Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Erlangga, 2003.

- N. Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Malang, Bayumedia Publishing, 2003.
- Paul Scholten dalam J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (Terjemahan Arief Sidharta), Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Cet. 6, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010
- Reza Lainatul Rizky, dkk., *Pengaruh Penanaman Modal Asing, Penanaman Modal Dalam Negeri dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Provinsi di Indonesia*, JESP Volume 8 Nomor 1 Maret 2016.
- Rustian Kamaluddin, *Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*.
- Umar Tirtahardja dan S. L. La Sulo, *Pengantar Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005
- Van der Vlies dalam Hamzah Halim dan Kemal Redindo S. Putra, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoretis dan Praktis Disertai Manual*, Jakarta: Kencana, 2013