

KETENTUAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH



www.moneysmart.id

I. PENDAHULUAN

Penanaman modal¹ adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik dari dalam maupun luar negeri, untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.² Tujuan penyelenggaraan penanaman modal antara lain untuk:³

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, pembangunan ekonomi berkelanjutan, kemampuan daya saing dunia usaha nasional, kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, dan kesejahteraan masyarakat;
2. Menciptakan lapangan kerja;
3. Mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan; dan
4. Mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Pihak yang melakukan penanaman modal dapat berupa perseorangan maupun badan usaha dalam negeri atau badan usaha perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia yang berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, apabila merupakan penanaman modal asing, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.⁴ Pemerintah juga dapat bertindak selaku penanam modal atau investor. Hal tersebut diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dengan tujuan untuk memperoleh manfaat

¹ Modal adalah aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang yang dimiliki oleh penanam modal yang mempunyai nilai ekonomis. Lihat Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007

² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007

³ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007

⁴ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007

ekonomi, manfaat sosial, dan/atau manfaat lainnya, serta sebagai salah satu wujud peran pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum.

Salah satu bentuk investasi Pemerintah dilakukan dalam bentuk penyertaan modal.⁵ Penyertaan modal adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.⁶ Penyertaan modal dilakukan oleh Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, Badan Layanan Umum, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing. Pelaksanaan investasi tersebut dilakukan untuk jangka waktu lebih dari 12 (dua belas) bulan.⁷

II. PERMASALAHAN

1. Bagaimanakah pemerintah daerah melakukan penyertaan modal?
2. Darimanakah sumber pendanaan pemerintah untuk penyertaan modal?
3. Bagaimana pengelolaan penyertaan modal pemerintah daerah dilakukan?

III. PEMBAHASAN

1. Ketentuan Penyertaan Modal oleh Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal Daerah dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸

Penyertaan modal Daerah ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal Daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaan modal Daerah dapat berupa uang dan Barang Milik Daerah. Barang Milik Daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik Daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga Barang Milik Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹

⁵ Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008

⁶ Pasal 1 Angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008

⁷ Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008

⁸ Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

⁹ Pasal 333 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

2. Sumber Dana Penyertaan Modal

Sumber dana Investasi Pemerintah dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuntungan investasi yang terdahulu, dan/atau sumber lainnya yang sah.¹⁰ Salah satu sumber lainnya yang sah adalah terjadinya surplus APBD. Surplus dimaksud terjadi akibat selisih lebih antara pendapatan daerah dengan belanja daerah.¹¹ Surplus diutamakan untuk membayar pokok utang, melaksanakan penyertaan modal (investasi) daerah, memberikan pinjaman kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah lain dan/atau pendanaan belanja peningkatan jaminan sosial.¹²

Investasi pemerintah daerah digunakan untuk mengelola kekayaan pemerintah daerah yang diinvestasikan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.¹³ Investasi jangka pendek merupakan investasi yang dapat segera diperjualbelikan/dicairkan, ditujukan dalam rangka manajemen kas dan berisiko rendah serta dimiliki selama kurang dari 12 (duabelas) bulan. Investasi jangka pendek mencakup deposito berjangka waktu 3 (tiga) bulan sampai dengan 12 (duabelas) bulan yang dapat diperpanjang secara otomatis, pembelian Surat Utang Negara (SUN), Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN).

Investasi jangka panjang digunakan untuk menampung penganggaran investasi yang dimaksudkan untuk dimiliki lebih dari 12 (duabelas) bulan yang terdiri dari investasi permanen dan non-permanen. Investasi jangka panjang antara lain surat berharga yang dibeli pemerintah daerah dalam rangka mengendalikan suatu badan usaha, misalnya pembelian surat berharga untuk menambah kepemilikan modal saham pada suatu badan usaha, surat berharga yang dibeli pemerintah daerah untuk tujuan menjaga hubungan baik dalam dan luar negeri, serta surat berharga yang tidak dimaksudkan untuk dicairkan dalam memenuhi kebutuhan kas jangka pendek.

Investasi permanen bertujuan untuk dimiliki secara berkelanjutan tanpa ada niat untuk diperjualbelikan atau tidak ditarik kembali. Contoh investasi permanen adalah kerjasama daerah dengan pihak ketiga dalam bentuk pengunausahaan/pemanfaatan aset daerah, penyertaan modal daerah pada BUMD dan/atau badan usaha lainnya dan investasi permanen lainnya yang dimiliki pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

¹⁰ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008

¹¹ Pasal 55 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006

¹² Pasal 56 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006

¹³ Pasal 70 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007

Investasi non permanen bertujuan untuk dimiliki secara tidak berkelanjutan atau ada niat untuk diperjualbelikan atau ditarik kembali. Contoh investasi non permanen adalah pembelian obligasi atau surat utang jangka panjang yang dimaksudkan untuk dimiliki sampai dengan tanggal jatuh tempo, dana yang disisihkan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan/pemberdayaan masyarakat seperti bantuan modal kerja, pembentukan dana secara bergulir kepada kelompok masyarakat, pemberian fasilitas pendanaan kepada usaha mikro dan menengah.

Investasi jangka panjang pemerintah daerah dapat dianggarkan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Investasi awal dan penambahan investasi dicatat pada rekening penyertaan modal (investasi) daerah. Pengurangan, penjualan, dan/atau pengalihan investasi dicatat pada rekening penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan (divestasi modal).¹⁵

3. Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

Kepala daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan investasi pemerintah daerah. Kewenangan pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi:¹⁶

a. Regulasi

Kewenangan dan tanggung jawab regulasi yang dimiliki kepala daerah meliputi:¹⁷

- 1) Menetapkan kebijakan pengelolaan investasi pemerintah daerah;
- 2) Menetapkan kriteria pemenuhan perjanjian dalam melaksanakan investasi pemerintah daerah; dan
- 3) Menetapkan tata cara pembayaran kewajiban yang timbul dari proyek penyediaan investasi pemerintah dalam hal terdapat penggantian atas hak kekayaan intelektual, pembayaran subsidi, dan kegagalan pemenuhan perjanjian investasi.

b. Operasional

Kewenangan dan tanggung jawab operasional dapat dilimpahkan kepada pengelola investasi. Kewenangan dan tanggung jawab operasional yang dimiliki kepala daerah meliputi:¹⁸

¹⁴ Pasal 71 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007

¹⁵ Pasal 141 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006

¹⁶ Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

¹⁷ Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

¹⁸ Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

- 1) Meneliti dan menyetujui atau menolak usulan permintaan investasi dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan usaha dan masyarakat;
- 2) Mengusulkan rencana kebutuhan dana investasi pemerintah daerah yang bersumber dari APBD;
- 3) Menempatkan dana dan/atau barang milik daerah dalam rangka investasi pemerintah daerah sesuai peraturan perundang-undangan;
- 4) Melakukan perjanjian investasi terkait dengan penempatan dana dan/atau barang pemerintah daerah;
- 5) Melakukan pengendalian atas risiko terhadap pelaksanaan investasi pemerintah daerah;
- 6) Mewakili dan melaksanakan kewajiban serta menerima hak pemerintah daerah yang diatur dalam perjanjian investasi;
- 7) Mengusulkan perubahan perjanjian investasi;
- 8) Melakukan tindakan untuk dan atas nama pemerintah daerah apabila terjadi sengketa atau perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian investasi; dan
- 9) Melaksanakan investasi dan divestasi pemerintah daerah.

c. Supervisi

Kewenangan dan tanggung jawab dapat dilimpahkan kepada SKPD yang membidangi pengawasan. Kewenangan dan tanggung jawab supervisi yang dimiliki kepala daerah meliputi:¹⁹

- 1) Melakukan monitoring pelaksanaan investasi pemerintah daerah yang terkait dengan dukungan pemerintah daerah;
- 2) Melakukan evaluasi secara berkesinambungan pelaksanaan investasi pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu; dan
- 3) Melakukan koordinasi pelaksanaan investasi dengan instansi terkait khususnya sehubungan dengan investasi langsung.

Pengelolaan investasi pemerintah daerah meliputi²⁰:

a. Perencanaan investasi

Investasi pemerintah daerah dapat dilaksanakan dalam hal APBD diperkirakan surplus yang penggunaannya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, serta terdapat

¹⁹ Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

²⁰ Pasal 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

Barang Milik Daerah yang tidak digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.²¹

Pengelola Investasi menyusun perencanaan investasi pemerintah daerah dilengkapi dengan alasan dan pertimbangan. Perencanaan investasi pemerintah daerah dituangkan dalam rencana kegiatan investasi pemerintah daerah. Rencana kegiatan investasi pemerintah daerah disampaikan kepada kepala daerah untuk mendapat persetujuan. Pengelola investasi menyusun analisis investasi pemerintah daerah sebelum melakukan investasi. Analisis investasi pemerintah daerah dilakukan oleh penasehat investasi pemerintah daerah. Penasihat investasi pemerintah daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah.²²

b. Pelaksanaan investasi

Investasi surat berharga dengan cara pembelian saham dilaksanakan atas saham yang diterbitkan perseroan terbatas. Investasi surat berharga dengan cara pembelian surat utang dilaksanakan atas surat utang yang diterbitkan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah lainnya. Pembelian surat utang hanya dapat dilakukan apabila penerbit surat utang memberikan opsi pembelian surat utang kembali. Opsi pembelian surat utang kembali merupakan komitmen penerbit surat utang untuk melakukan pembelian kembali surat utang tersebut apabila pemerintah daerah akan menjual surat utang sebelum jatuh tempo.²³

Investasi langsung dalam pemberian pinjaman kepada masyarakat, penyalurannya dilakukan melalui lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank. Investasi surat berharga dan investasi langsung dilaksanakan berdasarkan hasil analisis oleh penasehat investasi untuk mendapatkan nilai wajar. Pembelian saham dilaksanakan berdasarkan hasil analisis penilaian saham, analisis portofolio dan analisis risiko. Pembelian surat utang dilaksanakan berdasarkan hasil analisis penilaian surat utang dan analisis risiko. Penyertaan modal dan pemberian pinjaman dilaksanakan berdasarkan pada analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko.²⁴

Pelaksanaan investasi pemerintah daerah dilaksanakan oleh Pengelola Investasi dan dapat dilimpahkan pelaksanaannya kepada Badan Layanan Umum Daerah. Pelaksanaan Investasi pemerintah daerah dituangkan dalam perjanjian investasi antara pengelola investasi dengan pihak ketiga. Pelaksanaan investasi pemerintah daerah dituangkan dalam

²¹ Pasal 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

²² Pasal 15 dan 16 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

²³ Pasal 17 dan 18 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

²⁴ Pasal 19 dan 20 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012

perjanjian investasi antara pengelola investasi dengan lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank. Perjanjian investasi dilaporkan kepada Kepala Daerah.²⁵

c. Penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban investasi pemerintah daerah

Pengelola Investasi menyusun laporan kegiatan investasi pemerintah daerah. Laporan kegiatan investasi pemerintah daerah terdiri atas laporan posisi portofolio investasi dan laporan hasil evaluasi. Laporan kegiatan investasi pemerintah daerah disampaikan kepada kepala daerah. Penganggaran, pelaksanaan anggaran, penatausahaan anggaran dan pertanggungjawaban investasi pemerintah daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. Divestasi

Dalam hal investasi pemerintah daerah diperkirakan rugi, pemerintah daerah melakukan divestasi. Divestasi pemerintah daerah berdasarkan hasil analisis penasihat investasi.

Divestasi meliputi:

- 1) Penjualan surat berharga, yang meliputi penjualan saham dan/atau surat utang.
- 2) Penjualan kepemilikan investasi langsung, yang meliputi penjualan kepemilikan:
 - a) Penyertaan modal, berupa:

(1) Modal

Penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dilakukan dengan cara penjualan hak kepemilikan kepada pihak lain. Penjualan dapat dilaksanakan setelah dilakukan analisis kelayakan oleh penasihat investasi. Analisis kelayakan oleh penasihat investasi dilakukan dalam hal Kegiatan perusahaan tidak menguntungkan atau tidak sesuai dengan strategi investasi pemerintah daerah.²⁶

(2) Saham

Penjualan surat berharga berupa penjualan saham dan/atau surat utang dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan penjualan surat berharga.

²⁵ Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012

²⁶ Pasal 30 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

Penjualan saham dapat dilakukan apabila:²⁷

- (a) Harga saham naik secara signifikan dan/atau menguntungkan untuk dilakukan divestasi;
- (b) Terdapat investasi lain yang diproyeksikan lebih menguntungkan; atau
- (c) Terjadi penurunan harga saham secara signifikan.

Penjualan surat utang dapat dilakukan apabila:²⁸

- (a) Imbal hasil (*yield*) diperkirakan turun;
- (b) Terdapat investasi lain yang diproyeksikan lebih menguntungkan; atau
- (c) Terdapat kemungkinan gagal bayar.

- b) Pemberian pinjaman, berupa kepemilikan atas piutang atau hak tagih.

Penjualan kepemilikan atas pemberian pinjaman dilakukan dengan cara pemindahan piutang atau hak tagih untuk memperoleh hak pokok pinjaman, bunga dan/atau biaya lainnya kepada pihak lain.²⁹

Penjualan kepemilikan investasi langsung berupa penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dan/atau penjualan kepemilikan atas piutang atau hak tagih dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan penjualan kepemilikan atas penyertaan modal dan/atau penjualan kepemilikan atas piutang atau hak tagih.³⁰

Hasil divestasi atas seluruh jenis investasi pemerintah daerah merupakan hasil bersih setelah dikurangi biaya pelaksanaan divestasi. Biaya pelaksanaan divestasi berdasarkan prinsip kewajaran, transparansi, dan akuntabilitas. Hasil divestasi merupakan penerimaan daerah. Pengelola Investasi bertanggungjawab dalam pengelolaan investasi pemerintah daerah. Hasil pengelolaan investasi merupakan pendapatan daerah dan dilaporkan kepada kepala daerah. SKPD yang membidangi pengawasan, bertanggungjawab dalam pelaksanaan investasi pemerintah daerah.

- e. Pengawasan.

Pengawasan meliputi pemantauan dan pengendalian. Hasil pelaksanaan pengawasan dilaporkan kepada kepala daerah.³¹

²⁷ Pasal 28 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

²⁸ Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

²⁹ Pasal 31 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

³⁰ Pasal 22 sampai 27 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

³¹ Pasal 32 sampai 34 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012

IV. PENUTUP

Penyertaan modal Pemerintah Daerah dilakukan dengan penerbitan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal dan penyerahan uang dan/atau barang dengan nilai sebagaimana dimaksudkan dalam Peraturan Daerah tersebut. Sumber pendanaan penyertaan modal tersebut dapat berasal dari APBD, keuntungan investasi terdahulu, dan/atau sumber lainnya yang sah. Dalam mengelola penyertaan modal, Pemerintah Daerah membuat perencanaan, melaksanakan investasi, pertanggungjawaban, divestasi, dan pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.
3. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah.
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Penyusun:

Riezkie Miyan Ekoputra, S.H., M.H., dan Annisa Nuraini, S.E. (Tim Unit Jaringan dan Dokumentasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah), 2019

Disclaimer :

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum ini bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi.