

Volume : 21, Nomor : 3  
ISSN Online : 2613-9340  
ISSN Offline : 1412-1255

### **Analisis Hukum Terhadap Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut Sebagai Badan Usaha Milik Daerah**

Oleh :  
**Dudy Agung Trisna<sup>1</sup>**

#### **Abstrak**

Undang-undang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menggali potensi daerah yang bertujuan untuk memakmurkan kesejahteraan kehidupan masyarakat daerahnya. Salah satu usaha daerah dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi daerahnya adalah melalui penyertaan modal pada badan usaha milik daerah (BUMD). Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran bagaimana ketentuan dan aturan yang mengatur tentang penyertaan modal keuangan daerah pada perusahaan BUMD, dan bagaimana proses pelaksanaan penyertaan modal oleh Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada badan usaha milik daerah PT. Bank Sumut serta bagaimana akibat hukum penyertaan modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dan menggunakan data sekunder yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tertier serta teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan dan penelitian lapangan dengan cara wawancara. Hasil penelitian menunjukkan peraturan daerah yang ada pada Pemko Tebing Tinggi tentang penyertaan modal pada PT. Bank Sumut belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Ketiga, akibat hukum ketidaksesuaian antara peraturan dengan pelaksanaan terkait penyertaan modal yang terjadi di Pemko Tebing Tinggi, tidak mengakibatkan batal atau batal demi hukum penyertaan modal tersebut. Dikarenakan nominal penyertaan modal telah tercatat pada masing-masing pembukuan.

Kata Kunci : Penyertaan Modal, Pemerintah Daerah, BUMD

#### **Abstract**

*The Regional Government Law gives authority to regions to explore regional potential with the aim of prospering the welfare of the local community. One of the regional efforts in realizing prosperity and welfare for the region is through capital participation in regional-owned company (BUMD). This study aims to provide an overview of how the rules and regulations governing local financial capital participation in BUMD companies, and how the process of implementing capital participation by the Tebing Tinggi City Government in the regionally owned company PT. Bank of North Sumatra and what the legal consequences of the Tebing Tinggi City Government's investment in PT. Bank of North Sumatra. This study uses a normative juridical method and uses secondary data, namely primary, secondary and tertiary legal materials and data collection techniques using literature study and field research by means of interviews. The results show that: the existing regional regulations at Pemko Tebing Tinggi regarding equity participation in PT. Bank of North Sumatra is not yet in accordance with existing laws and regulations. Third, the legal consequence of the mismatch between the regulations and the implementation related to capital participation that occurs in Tebing Tinggi City Government, does not result in the cancellation or legal invalidation of the capital participation. This is because the nominal capital participation has been recorded in the respective books*

*Keyword : Investment Participation, Regional Government, Regional Owned Company.*

#### **A. Pendahuluan**

Dalam upaya peningkatan penerimaan pendapatan daerah dan pemanfaatan potensi daerah, Pemerintah Daerah pada dasarnya dapat mendirikan ataupun melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain Badan Usaha Milik Daerah tersebut bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, disisi lain Badan

---

<sup>1</sup> Dosen FH UMSU

Usaha Milik Daerah (BUMD) juga dapat memberikan kontribusi kepada daerah yaitu dalam bentuk pendapatan daerah, sehingga tidak saja mengejar fungsi sosialnya, namun tujuan dan nilai ekonomisnya juga dapat tercapai. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Dengan otonominya Daerah dalam upaya peningkatan ekonominya dapat membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sendiri, baik untuk tujuan *Public Service*, *Profit Oriented* atau kombinasi keduanya. Dalam bahasa Inggris bentuk usaha atau bentuk hukum perusahaan disebut *company* atau *corporation*.<sup>2</sup>

Sesuai dengan kewenangannya, setiap pemerintah daerah wajib menyelenggarakan kegiatan yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama pelayanan atas kebutuhan dasarnya. Upaya yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah semata-mata untuk kegiatan yang tidak dapat dilakukan oleh swasta atau masyarakat sendiri.<sup>3</sup> Tugas pemerintah daerah dalam menyediakan *public goods* dapat dilakukan atas dasar nirlaba atau laba. Untuk kegiatan nirlaba, penyelenggaraannya dibiayai dari APBD. Jenis kegiatan ini dikategorikan sebagai proyek. Adapun kegiatan yang dilakukan

bisa dikelola, baik secara komersial maupun semi komersial, sehingga bisa mencetak laba bisa dikelola oleh BUMD.<sup>4</sup>

Salah satu tujuan utama BUMD adalah untuk mencari keuntungan di bidang usahanya dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah. Deviden diperoleh dari BUMD tersebut kemudian akan menjadi pendapatan pemerintah daerah yang akan meningkatkan kemampuan APBD dalam membiayai pembangunan daerah. Keberhasilan kinerja BUMD didasarkan pada kemampuan dalam menyumbangkan deviden kepada anggaran pendapatan belanja daerah.<sup>5</sup> Sehingga dengan begitu, maka kesejahteraan masyarakat akan dapat terwujud.

Dalam perjalanan sejarahnya, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang tentang Badan Usaha Milik Daerah tersebut telah dinyatakan tidak berlaku lagi. Baik pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, belum mencabut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pasal 177 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa : "Pemerintah daerah

---

<sup>2</sup> Dhimas Tetuko Kusumo, dkk, *Kajian Bentuk Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah Perbankan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal *Privat Law*, Vol. IV, No.1, 2016

<sup>3</sup> Dedy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, h254.

---

<sup>4</sup> Yudho Taruno Muryanto, *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD (Kajian Empirik Mengenai Tugas, Wewenang, Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD)*, Setara Press, Jakarta, 2018, h 1.

<sup>5</sup> *Ibid* h. 2

dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.”

Jika dilihat didalam Pasal 304 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan / atau BUMD. (2) Penyertaan modal dimaksud adalah mencakup kepada menambah, mengurangi, menjual kepada pihak lain, dan atau dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Negara /BUMD. (3) Pengaturan mengenai penyertaan modal tersebut tentunya harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturanperundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Pemerintah Kota Tebing Tinggi adalah salah satu dari kabupaten/kota yang melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik daerah (BUMD), yaitu PT. Bank Sumut. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya, dengan menggali sumber-sumber penerimaan pendapatan daerah.

Sebagai dasar dari penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD,) adalah ditandai dengan adanya Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian. Peraturan daerah tersebut digunakan untuk

menjelaskan mengenai tujuan, sumber penyertaan modal, pengelolaan dan pengawasan terhadap dua institusi Badan Usaha Milik Daerah yang pada dasarnya berbeda jika dilihat fokus bidang usahanya.

Berdasarkan penemuan awal, hanya terdapat 2 (dua) aturan mengenai penyertaan modal di Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut yaitu ;Peraturan Daerah Pemko Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian, serta Peraturan Walikota Tebing Tinggi Nomor 18 Tahun 2016 tentang Teknis Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemko Tebing Tinggi. Kedua aturan tersebut langsung mencakup untuk 2 (dua) Badan Usaha Milik Daerah sekaligus yaitu PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian.

Apabila dilihat didalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penambahan Penyertaan Modal Ke Dalam PT. Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara, pada Pasal 3 ayat (2) didalam peraturan disebutkan tentang rincian penyertaan modal pada Bank Sumut dengan menyebutkan nominal yang disetorkan sebagai modal dimulai dari tahun 2001 sampai dengan tahun terakhir penyetoran modal. Di dalam peraturan daerah tersebut juga merinci asal sumber dana yang digunakan untuk penyetoran modal, baik dari deviden ataupun dari APBD Provinsi tahun berjalan (Pasal 3 ayat(1)).

Pada Peraturan Daerah Pemerintah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 sendiri, maka didalamnya tidak terdapat

besaran nominal atau nilai uang penyertaan modal yang disetorkan oleh Pemerintah Kota Tebing Tinggi kepada PT. Bank Sumut. Artinya, Pemerintah Kota Tebing Tinggi tidak memiliki peraturan daerah yang bersifat lebih khusus dengan merincikan besaran modal yang disetor dan sumber dana untuk penyertaan modal tersebut, melainkan peraturan daerah yang ada, hanya bersifat umum dan digabungkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) lainnya yaitu PDAM Tirta Bulian. Perda yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwaperda akan menjamin keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa perda yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa perda memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan undang-undang.<sup>6</sup>Mencampur adukkan 2 (dua) jenis BUMD yang berbeda fokus intinya di dalam satu peraturan daerah, tentu akan terjadi ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya.

Tentu hal ini menjadi menarik untuk dikaji dikarenakan sebuah peraturan daerah adalah produk hukum yang tercipta atas proses kesepakatan dan permufakatan antara eksekutif dan legislatif sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Sehingga ada proses yang terlewatkan apabila adanya sumber dana baik yang bersumber dari APBD daerah Kota Tebing Tinggi atau sumber lainnya yang diterima oleh Pemerintah Kota Tebing Tinggi untuk

digunakan sebagai penyertaan modal pada PT. Bank Sumut, tanpa adanya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota TebingTinggi.

Jika dilihat di dalam Pasal 333 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa : “Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Peraturan Daerah.” Maka hal ini menjadi menarik apabila dilihat dan dianalisis dari sisi hukum administrasi, baik dari kedudukan keuangan daerah itu sendiri maupun proses dan akibat hukum dari penyertaan modal dari pemerintah daerah kepada sebuah Badan Usaha Milik Daerah seperti PT. Bank Sumut.

Meniadakan peraturan daerah yang lebih spesifik juga dapat berimplikasi kepada masalah kedudukan keuangan daerah itu sendiri yang ditempatkan atau diserahkan kepada perusahaan sebagai penyertaan modal. Sehingga masalah kedudukan keuangan daerah ini apakah menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan atau masih menjadi kekayaan daerah itu sendiri yang dicatat di dalam neraca keuangan daerah. Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden.<sup>14</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas, maka tulisan ini akan membahas terkait pelaksanaan penyertaan modal Pemko

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, h14

Tebing Tinggi Pada BUMD ditinjau dari hukum administrasi Negara dan akibat hukum terkait penyertaan modal ini.

### **B. Bentuk Badan Hukum Bank Sumut Sebagai BUMD**

Badan usaha milik daerah yang bergerak dalam bidang keuangan atau perbankan seperti PT. Bank Sumut, memiliki kompleksitas aturan dan ketentuan yang mengaturnya. Sebagai badan usaha yang sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah, PT. Bank Sumut akan tunduk pada ketentuan aturan hukum yang mengatur tentang BUMD, mulai dari Undang-undang pemerintahan daerah, peraturan pemerintah tentang BUMD sampai dengan aturan pengelolaan keuangan daerah. Untuk urusan badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, maka PT. Bank Sumut juga harus sesuai dengan peraturan-peraturan yang mengatur tentang perseroan terbatas. Ditambah lagi dengan fokus bidang usaha PT. Bank Sumut sebagai perbankan, maka sudah otomatis PT. Bank Sumut akan tunduk pada peraturan Undang-undang perbankan, Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia.

Sesuai dengan bunyi Pasal 339 ayat (2) Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu : "Perusahaan perseroan daerah setelah ditetapkan dengan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 331 ayat (2), pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas." Dalam hal ini, maka pembentukannya otomatis akan disamakan dengan menggunakan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Perusahaan badan hukum terdiri atas perusahaan swasta yang didirikan dan dimiliki oleh beberapa orang pengusaha

secara kerjasama dan perusahaan negara yang didirikan dan dimiliki oleh negara. Perusahaan badan hukum dapat menjalankan usaha dalam semua bidang perekonomian, yaitu perindustrian, perdagangan, perjasaaan, dan pembiayaan. Perusahaan ini mempunyai bentuk hukum perseroan terbatas (PT) dan koperasi yang dimiliki oleh pengusaha swasta, sedangkan perusahaan umum (perum) dan perusahaan perseroan (persero) yang dimiliki negara.<sup>7</sup>

Adapun PT. Bank Sumut, didirikan dengan ditandai adanya Peraturan Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 1965 tentang Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara. Yang mana pada saat itu pembentukannya tunduk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Namun seiring dengan perjalanan waktu, demi untuk penyesuaian bentuk badan hukumnya, pada tahun 1999 dibuatlah akte pendirian perseroan terbatas nomor 38 tanggal 16 April 1999 dihadapan Notaris Alina Hanum, S.H., oleh para pemegang saham yang mewakili pemerintah daerahnya masing-masing.

Disebutkan didalam akte tersebut, bahwa untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan tentang perubahan bentuk Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara menjadi Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara, yaitu :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1998 tentang Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah.
- b. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara dari Perusahaan Daerah (PD) Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara.
- c. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 584.22.306 tanggal 14 April 1999 tentang Pengesahan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah

<sup>7</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 84

Sumatera Utara dari Perusahaan Daerah (PD) Menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Sumatera Utara.

- d. Surat Nomor : 584/11/PUDD tanggal 13 Januari 1999 Perihal Penyampaian Surat Edaran Mendagri nomor : 584/11/PUDD tentang ijin prinsip Menteri Dalam Negeri atas perubahan bentuk hukum Bank Pembangunan Daerah, dari Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Direktur Bina Pendapatan Daerah.

Selanjutnya akte pendirian perseroan terbatas nomor 38 tanggal 16 April 1999 yang dibuat oleh Notaris Alina Hanum, S.H mendapatkan pengesahan dari Menteri Kehakiman RI Nomor C-8224HT.01.01 TH 99 tanggal 5 Mei 1999. Maka dengan begitu PT. Bank Sumut telah mendapatkan statusnya sebagai badan hukum perseroan. Undang-undang perseroan terbatas mempertegas bahwa status badan hukum perseroan diperoleh sejak tanggal penandatanganan surat keputusan pengesahan oleh Menteri.<sup>8</sup>

Hal ini sejalan apabila dilihat dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, pada Pasal 21 ayat (1) dikatakan bahwa : “Bentuk hukum suatu Bank Umum dapat berupa : a. Perseroan Terbatas, b. Koperasi, atau; c. Perusahaan Daerah.

Tetapi jika dilihat dari struktur permodalan yang ada pada PT. Bank Sumut, maka timbul pertanyaan, apakah PT. Bank Sumut adalah badan usaha milik daerah ? Karena jika dilihat dari data *Annual Report* PT. Bank Sumut Tahun Buku 2019. Tidak ada satupun pemerintah

daerah yang memiliki saham PT. Bank Sumut minimal sebesar 51%.

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Pasal 1 menjelaskan bahwa: “Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat dengan BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.” Selanjutnya pada Pasal 5 ayat (2) dikatakan : “Perusahaan Perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.” Lebih lanjut disebutkan didalam Pasal 6 ayat (2) : “Dalam BUMD yang dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 2 dan angka 4, kepemilikan saham harus dimiliki oleh salah satu daerah lebih dari 51% (lima puluh satupersen).”

Jika dilihat dari struktur kepemilikan modal yang ada pada PT. Bank Sumut dan dilihat dari ketentuan persyaratan permodalan minimum 51% yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, maka status PT. Bank sebagai badan usaha milik daerah menjadi kabur. Karena saham terbesar dari pemerintah saat ini dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sumatera dengan persentase kepemilikan hanya 46,76% dari keseluruhan permodalan bank sumut. Artinya jumlah kepemilikan sahamnya tidak sampai pada angka 51% seperti yang diwajibkan oleh peraturan pemerintah.

Namun demikian, ada baiknya

---

<sup>8</sup>*Ibid*, h.108

melihat status BUMD pada PT. Bank Sumut dari sisi sejarah. Lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditandai sebagai awal mula semangat baru untuk menjadikan BUMD sebagai salah satu penggerak roda ekonomi pada daerah. Lahirnya UU Pemerintahan Daerah ini juga menandai dicabutnya Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Apabila dilihat didalam Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1962, maka pengertian perusahaan daerah adalah : “semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang- undang.” Didalam UU Nomor 5 Tahun 1962 ini juga mempersyaratkan berdirinya dan bentuk badan hukum perusahaan daerah adalah dengan didahului adanya peraturan daerah (perda). Pada UU Nomor 5 Tahun 1962 tidak ada satu Pasal pun yang mensyaratkan jumlah minum modal sebagai kategori pemilik perusahaan daerah, sedangkan urusan bentuk badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan daerah tersebut. Jika dilihat pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, maka bentuk badan hukum dimaksud pada undang-undang tersebut adalah Bank Pembangunan Daerah. Sedangkan sesuai dengan akte pendirian Peraturan Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 1965 adalah berisi tentang pendirian Perusahaan Daerah Bank Pembangunan Daerah

Sumatera Utara, serta Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Bank Pembangunan Daerah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Sumatera Utara. Dengan adanya dua peraturan daerah ini, maka jelas bahwa bentuk badan hukum Bank Sumut adalah perusahaan daerah (PD) pada saat itu.

Pada tahun 1998, Permendagri Nomor 1 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah. Dijelaskan didalam Pasal 2, yaitu : “bentuk hukum bank pembangunan daerah dapat berupa salah satu dari : a. Perusahaan Daerah; b. Perseroan Terbatas.” Adapun perubahan bentuk hukum dari perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas dapat dilakukan oleh Gubernur dengan cara : a. Mengajukan permohonan prinsip tentang perubahan bentuk hukum kepada Menteri; b. Adanya penetapan peraturan daerah tentang perubahan bentuk hukum; c. Pembuatan akte notaris pendirian sebagai Perseroan Terbatas (Pasal 5 Permendagri Nomor 1 Tahun 1998). Sehingga pada tahun 1999 seluruh pemegang saham/pemilik modal membuat akte pendirian perseroan terbatas nomor 38 tanggal 16 April 1999 dihadapan Notaris Alina Hanum, S.H., dan merubah bentuk perusahaan daerah pada bank pembangunan daerah sumatera utara menjadi perseroan terbatas.

Dengan adanya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mencabut Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah dan Permendagri Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Bidang Keuangan Daerah Dan Pembangunan Daerah Tahap II, yang mencabut Permendagri Nomor 1 Tahun 1998 dengan alasan berlakunya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka PT. Bank Sumut dapat dikategorikan sebagai badan usaha milik daerah (BUMD) seperti yang dimaksud didalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini tentu saja berdasarkan dari sejarah lahirnya

PT. Bank Sumut yang permodalannya dan sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah atas dasar peraturandaerah.

Selain itu, menurut PP Nomor 54 Tahun 2017, ada beberapa karakteristik dari BUMD yang dimiliki oleh PT. Bank Sumut selain dari kewajiban struktur permodalannya. Pasal 6 ayat 1 : badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah, badan usaha dimiliki oleh lebih dari 1 (satu) pemerintah daerah, seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan dan dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha. Adapun kekurangan dalam kewajiban pemilikan jumlah saham seperti yang disebutkan didalam Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak serta merta menjadikan PT. Bank Sumut bukanlah badan usaha milik daerah (BUMD).

Artinya saat melihat sejarah kebelakang, PT. Bank Sumut adalah merupakan Perusahaan Daerah yang kemudian melakukan penyesuaian bentuk badan hukumnya menjadi Perseroan Terbatas adalah sesuai dengan perjalanannya sejak dari UU Nomor 5 Tahun 1962, UU Nomor 13 Tahun 1962, Permendagri Nomor 1 Tahun 1998 sampai pada lahirnya UU Nomor 23 tahun 2014 dan PP Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD. Maka dapat dikatakan bahwa PT. Bank Sumut adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas.

Selain alasan sejarah, penyesuaian jumlah pemilikan modal yang diwajibkan PP Nomor 54 Tahun 2017 tidak dapat dilakukakan dengan waktu yang sesegera mungkin, karenanya memerlukan waktu, mengingat dari kemampuan APBD masing-masing daerah dan berlakunya PP tersebut yang terbilang masih baru. Dimana pada peraturan sebelum-belumnya, tidak ada yang mempersyaratkan tentang adanya jumlah saham minimal yang harus dimiliki oleh salah satu pemerintah daerah. Selain kemampuan APBD untuk penyertaan modal pada PT. Bank Sumut, struktur permodalan yang ada pada PT. Bank Sumut sebenarnya sudah 100% dimiliki oleh seluruh pemerintah daerah yang ada di Sumatera Utara. Dengan Komposisi persentasenya adalah : Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebesar 46,76 %, dan Pemerintah Kabupaten sebesar 41,88%, serta Pemerintah Kota sebesar 11,35%. Dengan begitu, PT. Bank Sumut dapat dikatakan sebagai badan usaha milik daerah (BUMD).

### **C. Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada BUMD Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara.**

Untuk hal ini, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai hukum positif yang harus diperhatikan. Meskipun sebelumnya telah ada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang mengatur tentang BUMD, kehadiran UU Nomor 23 Tahun 2014 telah menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1962.

Didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur tentang pendirian BUMD, pada Pasal 331 ayat (2) disebutkan : "Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda." Sedangkan untuk penyertaan modal kepada BUMD, Pasal 333 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa : "Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda." Sejalan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara juga mempersyaratkan adanya penetapan peraturan daerah untuk penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara, daerah dan swasta (Pasal 41 ayat 5).

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menyinggung tentang penyertaan modal daerah pada BUMD yang dapat dibagi menjadi 3 bentuk yaitu : ditambah, dikurangi dan dijual. Sedangkan didalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk 3 tujuan. Pasal 21 ayat (1) menyebutkan : "Penyertaan modal daerah dilakukan untuk : a. Pendirian BUMD; b. Penambahan modal BUMD; dan c. Pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain." Dan pada ayat (5) nya dikatakan bahwa : "Penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan perda." Adapun penyertaan modal yang bertujuan untuk penambahan modal pada BUMD, Pasal 23 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017 menyebutkan : "Penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk ; a. Pengembangan usaha; b. Penguatan struktur permodalan; dan c. Penugasan pemerintah daerah."



Jika dilihat didalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka dijelaskan tentang persyaratan pendirian BUMD. PP Nomor 54 Tahun 2017 mensyaratkan berdirinya BUMD dengan adanya peraturan daerah. Pasal 4 ayat (2) menyebutkan : “Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda.”

Penyertaan modal daerah yang bertujuan untuk mendirikan sebuah BUMD, maka ada mekanisme administrasi yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Menurut Pasal 10 PP Nomor 54 Tahun 2017 : (1) Kepala daerah menyampaikan usulan rencana pendirian BUMD kepada Menteri. (2) Usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri : a) Kebutuhan daerah, b) Analisa kelayakan usaha; c) Ringkasan laporan keuangan Pemerintah Daerah 3 (tiga) tahun terakhir; d) Dokumen Perda tentang APBD 3 (tiga) tahun terakhir; dan e) Dokumen RPJMD. (2) Menteri melakukan penilaian atas usulan rencana pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (3) Hasil penilaian menteri sebagai dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada gubernur dan bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak usulan pendirian BUMD diterima. (4) Berdasarkan hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (3), daerah dapat menyusun rancangan Perda yang mengatur mengenai pendirian BUMD.

Namun yang harus menjadi perhatian didalam mekanisme penyertaan modal untuk mendirikan BUMD pada PP Nomor 54 Tahun 2017 ini, tidak didapati secara eksplisit kepada Menteri mana usulan tersebut diberikan. Jika dilihat dari sudut pandang penggunaan anggaran keuangan negara, maka bisa saja yang dimaksud adalah Menteri Keuangan. Namun apabila dipandang dari sisi pemerintahan daerah, maka akan menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri. Atau bisa saja, Menteri Teknis sesuai bidang usaha BUMD yang memberikan penilaian, untuk pendirian BUMD tersebut.

Terkait dengan mekanisme didalam perubahan penyertaan modal daerah pada BUMD, baik itu penambahan dan pengurangan modal, diatur dengan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan keuangan daerah. Pasal 25 PP Nomor 54 Tahun 2017 mengatakan : “Penambahan modal daerah dan pengurangan modal daerah dilaksanakan

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah.

Pasal 78 dan Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah memberikan sedikit pemahaman mengenai alur mekanisme secara administrasi tentang penyertaan modal daerah pada BUMD. Disebutkan pada Pasal 78 : (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau badan usaha milik negara. (2) Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagai iman dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah bersangkutan. (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD. (4) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya didalam Pasal 79 dikatakan bahwa : (1) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan Perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal bersangkutan. (2) Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai penyertaan modal, Pemerintah Daerah melakukan perubahan perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari Pasal yang disebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD :

- a. Penyertaan modal daerah pada BUMD merupakan pengeluaran pembiayaan daerah yang merupakan satu kesatuan didalam APBD, yang ditetapkan dengan peraturan daerah tentang APBD.
- b. Jumlah penyertaan modal daerah yang akan disertakan dalam anggaran tahun berkenaan pada BUMD, ditetapkan didalam peraturan daerah tersendiri.
- c. Perda yang berisi jumlah penyertaan modal daerah pada BUMD tersebut,

ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD tahun anggaran berkenaan.

- d. Apabila jumlah anggaran penyertaan modal daerah tahun sebelumnya yang besarnya tidak lebih dari jumlah yang telah ditetapkan didalam peraturan daerah, maka tidak diterbitkan peraturandaerah.
- e. Apabila jumlah penyertaan modal daerah lebih besar dari yang sudah ditetapkan didalam peraturan daerah mengenai penyertaan modal, maka pemerintah daerah melakukan perubahan peraturan daerah tersebut.

Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa proses administrasi dan mekanisme dari penyertaan modal daerah pada BUMD harus menempuh 2 (dua) tahap. Tahap pertama yaitu, penyertaan modal yang akan disetorkan pada BUMD harus ditetapkan dengan peraturan daerah. Dimana didalam peraturan daerah ini akan memuat, salah satunya tentang nilai jumlah yang akan disetorkan pada BUMD. Tahap kedua yaitu, penyertaan modal haruslah termaktub didalam APBD pada anggaran pembiayaan daerah, yang mana proses pengesahannya juga ditetapkan dengan peraturan daerah.

#### **D. Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut**

##### **1. Peraturan Pemerintah Kota Tebing Tinggi Dalam Penyertaan Modal Pada PT. Bank Sumut**

Menurut hasil wawancara dengan Bapak Edi Syahputra, Kasubbag Perundang-undangan Bagian Hukum Pemerintah Kota Tebing Tinggi, Pemerintah Kota Tebing Tinggi memiliki 2 (dua) aturan terkait dengan penyertaan modal. Adapun peraturan tersebut adalah : a. Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 14

Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian, b. Peraturan Walikota Tebing Tinggi Nomor 18 tahun 2016 Tentang Teknis Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi.

Dapat dilihat didalam Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian, tujuan dari adanya peraturan daerah untuk penyertaan modal adalah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Tebing Tinggi.

Sampai dengan saat ini, Pemerintah Kota Tebing Tinggi tidak memiliki aturan baik peraturan daerah maupun peraturan walikota lainnya mengenai penyertaan modal pada badan usaha milik daerah. Hal ini diperkuat dari hasil wawancara dengan Bapak Edi Syahputra, Kasubbag Perundang-undangan Bagian Hukum Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada bagian hukum Pemko Tebing Tinggi dan penelusuran pada alamat situs [jdih.tebingtinggikota.go.id](http://jdih.tebingtinggikota.go.id). Tentu menjadi menarik, karena ada beberapa perhatian penting yang dapat dibahas terkait permasalahan ini.

Secara garis besar pada Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian, hanya mengatur tentang sumber dana penyertaan modal untuk kedua badan usaha milik

daerah yaitu PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian (Pasal 3, 4, dan 5). Selain mengatur sumber dana bagi kedua badan usaha milik daerah tersebut, Perda Nomor 14 Tahun 2011 mengatur tentang pengelolaan penerimaan deviden dan pejabat yang melaksanakannya. Setelah mengatur sumber dana dan pengelolaan (Pasal 6 dan Pasal 7), Perda Nomor 14 Tahun 2011 mengatur tentang pengawasan (Pasal 8). Dan diakhiri dengan ketentuan penutup pada Pasal 9 dan Pasal 10.

Terkait dengan peraturan daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Tebing Tinggi, maka ada beberapa permasalahan yang akan diuraikan di bawah ini.

**a. Satu Peraturan Daerah (Perda) Penyertaan Modal Untuk 2 (dua) BUMDSekaligus.**

Peraturan Daerah Nomor 14 Kota Tebing Tinggi 14 tahun 2011 langsung menggabungkan 2 (dua) badan usaha milik daerah menjadi satu didalam satu peraturan daerah (perda). Yang mana ditinjau dari segi subjek hukumnya adalah dua subjek yang berbeda. Merujuk pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 333 ayat (1) mengatakan : “penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 332 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Perda. Yang mana, bunyi dari Pasal 332 ayat (1) huruf adalah : “Sumber modal BUMD terdiri atas : penyertaan modal daerah”. Sedangkan pada Pasal 333 ayat (2) menjelaskan bahwa : “penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD”.

Dengan begitu, apa yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Kota Tebing adalah memisahkan peraturan daerah (perda) tentang penyertaan modal. Penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi kepada PT. Bank Sumut harus dibuat dengan peraturan daerah tersendiri yang tidak digabung dengan PDAM Tirta Bulian. Pasal 332 ayat (1), Pasal 333 ayat (1) dan ayat (2), cukup memberikan gambaran bahwa penyertaan modal pada BUMD bisa saja dalam rangka pendirian BUMD dan atau penambahan

modal BUMD, sehingga seharusnya untuk satu BUMD, dinaungi oleh satu aturan perda yang tersendiri untuk menjadi dasar hukumnya. Dengan kata lain, penggabungan menjadi satu perda, akan membuat ketidakjelasan dan kepastian bagi masing masing BUMD yang memiliki jenis usaha berbeda.

Pemisahan perda untuk masing-masing BUMD juga akan memberikan kejelasan tentang sumber penyertaan modal, pengelolaan dan pengawasannya. Kemungkinan adanya kekeliruan bisa saja terjadi apabila perda penyertaan modal digabungkan untuk dua BUMD yang sama sekali berbeda dari fokus bisnis usahanya.

Didalam Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dikatakan bahwa : “Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan ketertiban dan kepastian hukum”. Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>9</sup>

Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini agar tida

---

<sup>9</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Vol. XXI No.3.

menimbulkan banyak salah tafsir.<sup>10</sup>

Dengan adanya pemisahan perda penyertaan modal untuk masing-masing BUMD, maka akan memberikan kejelasan dan kepastian hukum atas aturan hukum yang ditetapkan tersebut. Pemerintah Kota Tebing Tinggi harus membuat perda penyertaan modal tersendiri untuk pelaksanaan penyertaan modal pada PT. Bank Sumut. Hal ini untuk memberikan kejelasan dan mengenai sumber dana penyertaan, pengelolaan dan pengawasan dari penyertaan modal tersebut.

Perda Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian bukanlah perda untuk pendirian kedua BUMD tersebut. Melainkan merupakan perda dalam hal penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi kepada kedua BUMD. Secara bisnis dan jenis BUMD, keduanya sangat berbeda. PDAM Tirta Bulian sendiri merupakan perusahaan umum daerah yang mempunyai prioritas menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah, seperti yang tertuang dalam Pasal 8 PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Sedangkan PT. Bank Sumut adalah BUMD berbentuk perseroan terbatas yang mempunyai jenis usaha bergerak dibidang keuangan dengan cakupan layanan lebih luas lagi.

Adanya perbedaan dari *core* (inti) bisnis yang ada pada kedua BUMD tersebut, harusnya Pemko Tebing Tinggi juga melakukan pemisahan peraturan daerah penyertaan modal nya. Karena di dalam muatan isi peraturan daerahnya tersebut bisa saja terjadi perbedaan sumber-sumber penyertaan modalnya. Pemisahan perda juga akan memberikan kejelasan dan kepastian terhadap masing-masing BUMD.

Di dalam Pasal 79 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, disebutkan bahwa :

(1) Pemenuhan penyertaan modal

---

<sup>10</sup> R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-undang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13. No.02, 2016

pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai modalbersangkutan.

(2) Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturanperundang-undangan.

Peraturan pemerintah ini memberikan gambaran bahwa ada peluang terjadinya perbedaan jumlah penyertaan modal sebagaimana yang telah ditetapkan pada tahun sebelumnya (tahun anggaran). Jika terdapat perubahan perda, maka akan dapat terlihat secara runut perda penyertaan modal BUMD mana yang akan dirubah.

Menurut HS Natabaya, sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari atas ; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>11</sup>

Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa, merangkum perda menjadi satu untuk dua objek yang berbeda mungkin bisa menjadi pekerjaan yang lebih efisien. Baik dari segi waktu, biaya dan tenaga. Namun sebuah peraturan perundang-undangan juga harus dibuat secara lebih hati-hati, cermat dan teliti serta terstruktur sehingga menjadi aturan hukum yang jelas dan memberikan kepastian hukum untuk dikemudianhari.

#### **b. Penyertaan Modal Tahunan Yang Tidak Ditetapkan Dengan Peraturan Daerah(Perda)**

Sesuai dengan Lampiran VIII Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi

---

<sup>11</sup> HS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta, 2008, h32-33

nomor 3 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2019 yang berisi Daftar Penyertaan Modal (Investasi) Daerah Tahun Anggaran 2019, Pemko Tebing Tinggi sudah mulai melakukan penyeteroran modal pada Bank Sumut sejak Tahun 1972. Di dalam daftar tersebut juga memuat rincian tahunan daftar penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut beserta PDAM Tirta Bulian. Namun Pemko Tebing Tinggi hanya memiliki 1 (satu) buah perda untuk penetapan penyertaan modal pada PT. Bank Sumut yaitu Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian.

Apabila dilihat pada ketentuan Pasal 78 dan Pasal 79 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang berbunyi :  
Pasal 78 :

- (1) Daerah dapat melakukan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) huruf b pada BUMD dan/atau badan usaha miliknegera.
- (2) Penyertaan modal Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan ditetapkan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerahbersangkutan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentangAPBD.
- (4) Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 79 :

- (3) Pemenuhan penyertaan modal pada tahun sebelumnya tidak diterbitkan perda tersendiri sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda mengenai modal bersangkutan.

- (4) Dalam hal pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan perda mengenai penyertaan modal yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Maka isi bunyi Pasal tersebut di atas dapat diartikan sebagai berikut :

- a. Penyertaan modal daerah pada BUMD merupakan pengeluaran pembiayaan daerah yang merupakan satu kesatuan didalam APBD, yang ditetapkan dengan peraturan daerah tentangAPBD.
- b. Jumlah penyertaan modal daerah yang akan disertakan dalam anggaran tahun berkenaan pada BUMD, ditetapkan didalam peraturan daerahtersendiri.
- c. Perda yang berisi jumlah penyertaan modal daerah pada BUMD tersebut, ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD tahun anggaranberkenaan.
- d. Apabila jumlah anggaran penyertaan modal daerah tahun sebelumnya yang besarnya tidak lebih dari jumlah yang telah ditetapkan didalam peraturan daerah, maka tidak diterbitkan peraturandaerah.
- e. Apabila jumlah penyertaan modal daerah lebih besar dari yang sudah ditetapkan didalam peraturan daerah mengenai penyertaan modal, maka pemerintah daerah melakukan perubahan peraturan daerahtersebut.

Dari uraian di atas, menjelaskan bahwa ada proses hukum administrasi yang tidak berjalan pada penyertaan modal Pemko Tebing pada PT. Bank Sumut sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan langkah-langkah dan arahan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah tatkala mengambil keputusan untuk melakukan penyertaan modal padaBUMD.

Tidak adanya peraturan daerah untuk setiap penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi memberikan gambaran bahwa ada absennya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam mengambil keputusan untuk penyertaan modal pada

PT. Bank Sumut. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian tentang apa arti pemerintahan daerah, Pasal 1 angka 2 berbunyi :

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya didalam Pasal 4 berbunyi : "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah."

Dapat dilihat pada Pasal 4 di atas, bahwa DPRD adalah termasuk salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah, yang dalam tugasnya juga mempunyai fungsi pembentukan perda, anggaran dan pengawasan seperti yang ada pada Pasal 149 UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan begitu seharusnya DPRD juga ikut di dalam proses penyertaan modal yang akan dilakukan oleh Pemko TebingTinggi.

Salah satu tujuan lahirnya undang-undang pemerintah daerah adalah mewujudkan mekanisme demokrasi di tingkat daerah dalam bentuk menampung aspirasi yang diwakili oleh DPRD, yang bersama dengan pemerintahan daerah bersinergi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat. Perwujudan kesejahteraan dapat ditempuh dengan pengelolaan keuangan daerah dan berfungsinya semua tugas dan wewenang dari masing masing penyelenggara pemerintahan. Yang didalamnya termasuk untuk merancang APBD.

Seperti sering ditegaskan, otonomi daerah dari badan-badan yang mengatur sendiri bukan suatu hak dari badan badan ini terhadap negara; otonomi daerah ini hanya merupakan suatu postulat politik yang dikemukakan oleh doktrin hukum alam sebagai suatu hak alamiah. Tidak ada pertentangan antara administrasi negara dengan administrasi oleh otonomi daerah. Otonomi daerah hanya merupakan suatu tahap tertentu dari administrasi negara. Jika tahap ini bersifat demokratis, dan tahap-tahap lainnya memiliki karakter otokratis,

maka akan tampak suatu pertentangan. Tetapi jika negara secara keseluruhan diorganisasikan secara demokratis, maka tidak ada lagi alasan untuk mempertentangkan administrasi negara dengan administrasi oleh otonomi daerah.<sup>12</sup>

Pendapat dari Hans Kelsen di atas, kiranya memberikan gambaran bahwa tidak ada yang seharusnya menjadi pertentangan dalam administrasi negara dengan administrasi oleh otonomi daerah. Keduanya saling berhubungan dan mendukung a priori diorganisasikan secara demokratis. Untuk itu, adanya perda pada penyertaan modal yang melibatkan elemen demokratis dalam pemerintahan, yaitu DPRD, adalah wujud dari berjalannya *check and balance* dalam pengeleolaan pemerintahan dan pengeleolaan keuangan daerah.

Bahwa dalam sumber penyertaan modal yang salah satunya berasal dari APBD dimana didalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, di penjelasan angka 6 disebutkan : "ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran..." Hal ini semakin menegaskan bahwa peran DPRD didalam anggaran yang akan digunakan sebagai penyertaan modal kepada pihak lain harus dengan sepengetahuan dari DPRD.

### **c. Peraturan Daerah (Perda) Seharusnya Mencantumkan Jumlah Penyertaan Modal**

Dengan adanya maksud dari undang-undang tertinggi sampai dengan peraturan pelaksana dibawahnya yang menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah/negara/daerah adalah dari kekayaan negara/daerah yang dipisahkan, maka sudah seharusnya Pemko Tebing Tinggi menegaskan jumlah dana yang akan

---

<sup>12</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptik dan Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007, h. 382

menjadi penyertaan modal pada PT. Bank Sumut, dikarenakan jumlah dana tersebut adalah merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Bahwa yang terjadi selama ini, perda yang ada Pemko Tebing Tinggi tidak menyebutkan nominal jumlah yang akan disetorkan menjadi penyertaan modal pada PT. Bank Sumut. Meskipun seperti yang diketahui, jumlah tersebut dapat ditemukan didalam lampiran pada Perda APBD, namun hal tersebut membuat dana penyertaan modal tidak diketahui pada saat disetorkan.

Pencantuman nominal jumlah dana yang di setorkan pada PT. Bank Sumut sebagai penyertaan modal akan memberikan kejelasan nilai yang menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan pengelolaannya. Apalagi, adanya penambahan- penambahan penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi setiap tahunnya pada PT. Bank Sumut, memberikan gambaran bahwa peristiwa rutin untuk perbuatan tersebut harus tertuang didalam bentuk peraturan daerah sebagai payung hukum dan legalitas dalam pelaksanaan pemisahan kekayaan daerah. Sehingga adanya kepastian hukum didalam penyertaan modal pada PT. Bank Sumut. Sebagai contoh, Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang juga sebagai pemegang saham dan melakukan penyertaan modal pada PT. Bank Sumut, Perda Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penambahan Penyertaan Modal Ke Dalam PT. Bank Pembangunan Sumatera Utara memberikan kejelasan tentang nominal yang disetorkan

sebagai modal pada PT. Bank Sumut. Di dalam Pasal 3 ayat (2) nya merincikan jumlah nominal modal yang telah disetorkan sejak tahun 2011 sampai dengan posisi terakhir kali dilakukannya penyeteroran untuk penyertaan modal. Selanjutnya di dalam Pasal 4 dikatakan bahwa : "Nilai penambahan penyertaan modal daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) sebesar Rp. 783.844.753.632 (tujuh ratus delapan puluh tiga juta delapan ratus empat puluh empat ribu tujuh ratus lima puluh tiga enam ratus tiga puluh dua rupiah,-). Sehingga, apa yang dilakukan oleh Pemprov Sumatera Utara kiranya dapat memberikan kejelasan dan gambaran bahwa berapa saja jumlah kekayaan daerah yang sudah disertakan sebagai penyertaan modal pada PT. Bank Sumut. Selanjutnya di dalam Pasal 5 Perda Pemporv Sumatera Utara Nomor 2 Tahun 2019 tersebut juga merincikan sumber- sumber dana apa saja yang menjadi penyertaan modal, sehingga angka sebesar Rp. 783.844.753.632 yang akan disetorkan menjadi lebih transparan dan akuntabel. Peraturan perundang-undangan sebagai sebuah norma (hukum) tertulis, dalam konsteks negara hukum Indonesia menjadi landasan bagi penyelenggara negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan. Setiap produk peraturan peraturan perundang-undangan, haruslah sebagai cerminan dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar.<sup>13</sup>

Lebih lanjut menurut Maria S.W

---

<sup>13</sup> R. Tony Prayogo, *Penerapan Asas Kepastian Hukum*

Sumardjono,<sup>14</sup> bahwa tentang konsep kepastian hukum yaitu : “secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.”

Menurut Jimly Asshidiqie,<sup>15</sup> bahwa dalam setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturanperundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undnagan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*.

Maka dapat dipahami bahwa jumlah penyertaan modal pada PT. Bank Sumut seharusnya dicantumkan dan harus tertulis jelas di dalam peraturan daerahnya. Dikarenakan jumlah nominal penyertaan modal yang akan diserahkan sebagai modal pada PT. Bank Sumut bersumber dari APBD akan berubah bentuk menjadi kekayaan daerah yang dipisahkan dalam hal pengelolaannya. Dengan begitu, akan memberikan kepastian hukum tentang

kedudukan keuangan daerah pada penyertaan modal tersebut.

Didalam aturan yang mengatur tentang penyertaan modal pemerintah daerah pada BUMD memang tidak menyebutkan secara jelas bahwa jumlah nominal penyertaan harus disebutkan pada peraturan daerah tentang penyertaan modal. Namun didalam Pasal 79 PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah terdapat kata “..sepanjang jumlah anggaran penyertaan modal tersebut tidak melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dengan Perda..”. Hal ini memperjelas bahwa seharusnya peraturan daerah tentang penyertaan modal harus menyebutkan jumlah nominal penyertaan yang akan disetorkan sebagai modal pada BUMD.

## **2. Proses Penyertaan Modal Pemko Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut**

Untuk proses penyertaan modal daerah yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut dapat dilihat didalam Peraturan Walikota Tebing Tinggi Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Teknis Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi. Isi dari Peraturan Walikota tentangteknispenyertaan modal ini kembali menggabungkan untuk dua BUMD yaitu PT. Bank Sumut dan PDAM Titra Bulian. Padal Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa : “Penyertaan modal kepada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian disetor penuh berdasarkan Peraturan Daerah tentang APBD.” Selain menerangkan penyertaan modal langsung untuk kedua

---

<sup>14</sup>*Ibid*

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h.128.



BUMD sekaligus, Pasal 2 menjadi bermasalah apabila dilihat dari dasar penyeteroran yang berdasarkan Perda tentang APBD. Seperti penjelasan sebelumnya, bahwa didalam Pasal 78 ayat (3) PP Nomor 54 Tahun 2019 dikatakan : “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD.” Artinya, Perda tentang penyertaan modal pada PT. Bank Sumut harus lebih dulu ditetapkan sebelum adanya persetujuan rancangan Perda tentang APBD antara Walikota Tebing Tinggi dengan DPRD Kota Tebing Tinggi. Hal ini juga menjelaskan bahwa Perda penyertaan modal daerah harus lebih dulu ditetapkan bahkan sebelum Perda tentang APBD Kota Tebing Tinggi itusendiri.

Mekanisme ini memang tidak diatur didalam Peraturan Pemerintah sebelumnya yaitu PP Nomor 58 Tahun 2005. Didalam PP tersebut hanya menyebutkan bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan (Pasal 75 PP Nomor 58 Tahun 2005). Jadi tidak ada alur proses yang menyebutkan bahwa Perda penyertaan modal harus ditetapkan sebelum persetujuan ranperdaAPBD.

#### **Akibat Hukum Penyertaan Modal Pemko Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara**

Sebelum melihat akibat hukum dari sebuah peristiwa yang terjadi pada

tindakan pemerintahan, maka ada baiknya untuk memahami rumusan administrasi negara yang disampaikan Indroharto. Indroharto mengatakan :<sup>16</sup> Menurut rumusan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 harus dimaknai, bahwa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN adalah keseluruhan aparat pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu saat melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan. Undang-undang ini membakukan namanya dengan sebutan Badan atau Pejabat TUN. Jadi, apa saja dan siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu saat melaksanakan suatu urusan pemerintahan, maka menurut undang-undang ini dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat TUN. Jadi, yang menjadi patokan bukanlah kedudukan struktural orang atau pejabat yang bersangkutan dalam jajaran pemerintah, bukan pula namanya resminya, melainkan fungsi pemerintahan yang dilaksanakannya pada suatu saat. Apabila fungsi yang dilaksanakan itu berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tugas urusan pemerintahan (*public service*), maka yang berbuat demikian itu menurut undang-undang ini dapat dianggap sebagai Badan atau Pejabat TUN.

Dengan begitu, pengertian badan/pejabat TUN tidak diartikan semata-mata secara struktural tapi lebih ditekankan pada aspek fungsional. Oleh karena itu, jika dilihat berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, batasan untuk dapat dikatakan atau disebut sebagai badan/pejabat tata

---

<sup>16</sup>A’an Efendi dan Fredy Poernomo, Poernomo, *Hukum Administrasi*, Grafika Offset, Jakarta, 2019, h. 182.

usaha negara tidaklah berdasarkan kedudukan struktural saja maupun nama resminya, akan tetapi pada fungsi yang dilaksanakannya. Walaupun berada diluar struktural pemerintahan dan tidak menggunakan nama resmi organ pemerintahan, tapi sepanjang oleh peraturan perundang-undangan diberikan wewenang menjalankan pemerintahan maka ia termasuk badan atau pejabat tata usaha negara.

Untuk mengetahui apa akibat hukum yang terjadi terhadap penyertaan modal pemerintah daerah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka ada baiknya untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan akibat hukum. Akibat hukum ialah segala akibat. Konsekuensi yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum ataupun akibat akibat lain yang disebabkan oleh kejadian-kejadian tertentu yang oleh hukum yang bersangkutan sendiri telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.<sup>17</sup>

Suatu perbuatan merupakan perbuatan hukum kalau perbuatan itu oleh hukum diberi akibat (mempunyai akibat hukum) dan akibat itu dikehendaki oleh yang bertindak. Apabila sesuatu perbuatan tidak dikehendaki oleh yang melakukannya atau salah satu dari yang melakukannya, maka perbuatan itu bukanlah suatu perbuatan hukum. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa kehendak dari yang melakukan perbuatan itu menjadi unsur pokok dari

perbuatan tersebut. Jadi suatu perbuatan yang akibatnya tidak dikehendaki oleh yang melakukannya bukanlah suatu perbuatan hukum.<sup>18</sup> Didalam penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut ada beberapa permasalahan yang terjadi. Adapun permasalahan-permasalahan tersebut adalah :

1. Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian adalah Peraturan Daerah yang menggabungkan penyertaan modal untuk 2 (dua) BUMD. Dimana seharusnya, sebuah perda tentang penyertaan modal harus ditujukan untuk 1 (satu) BUMD saja.
2. Untuk pelaksanaan penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut setiap tahunnya tidak ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) tersendiri atau yang bersifat khusus sesuai dengan PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
3. Perda penyertaan modal pada PT. Bank Sumut yang ada di Pemko Tebing Tinggi tidak menyebutkan jumlah nominal uang yang disetor sebagai penyertaan modal atau saham.

Dengan adanya permasalahan yang telah disebutkan di atas, maka akan menimbulkan akibat hukum yaitu tidak adanya kepastian hukum atas penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut sebagai bentuk perwujudan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabilitas. Dimana mekanisme yang seharusnya dilakukan dalam pengelolaan keuangan daerah adalah melalui peraturan daerah. Kewenangan pengelolaan keuangan daerah yang diberikan undang-undang kepada kepala daerah tidak

---

<sup>17</sup>La Ode Angga, *Akibat Hukum Tidak Adanya Pengaturan Pengawasan Dan Evaluasi Penataan Ruang Dalam Perda RTRW Provinsi Maluku*, Jurnal Kajian Hukum, Vol. 1, No. 2, 2016.

---

<sup>18</sup>C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1992, h. 89.

lantas mengabaikan proses pengambilan keputusan penggunaan anggaran didalam APBD tanpa melewati proses kesepakatan dengan DPRD.

Penyertaan modal tanpa melalui tahapan perda tidak menimbulkan akibat batal, dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Karena setiap penyertaan modal atau saham yang dilakukan oleh Pemko Tebing Tinggi telah tercatat pada sisi pembukuan neraca PT. Bank Sumut, dimana hal ini dapat dilihat secara kumulatif atau jumlah keseluruhan modal yang telah disetorkan pada laporan tahunan yang dikeluarkan oleh PT. Bank Sumut sebagai saham atau modal yang dimiliki oleh Pemko Tebing Tinggi. Dan dalam hal ini tentu perlakuannya berlaku hukum privat, yaitu modal perusahaan pada perseroan terbatas yang tercatat. Pada Pemko Tebing Tinggi pun, sudah ada tercatat jumlah yang disetorkan, yaitu pada lampiran setiap Perda APBD dan dengan adanya sertifikat saham yang diterbitkan oleh PT. Bank Sumut. Namun dalam pelaksanaannya penyertaan modal tersebut tidak melalui mekanisme peraturan daerah (perda). Meskipun tidak dapat dibatalkan, batal atau batal demi hukum, namun penyertaan modal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum didalam prosesnya, karena tanpa melalui adanya peraturan daerah (perda). Sehingga dapat digambarkan sebagai sebuah proses yang tidak terbuka dan akuntabel. Sedangkan akuntabilitas dan keterbukaan adalah merupakan prinsip yang harus dianut didalam pengelolaan keuangan. Proses politik bisa saja terjadi antara kepala daerah dan DPRD akibat terjadinya penyertaan modal yang

dilakukan tanpa perda ini. Namun hal tersebut tentu tidak akan dibahas dalam kajian ini.

Dari permasalahan dan akibat hukum yang terjadi, maka jalan penyelesaian dari masalah penyertaan modal Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu :

1. Menerbitkan peraturan daerah (perda) untuk mencabut Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian.
2. Menerbitkan peraturan daerah (perda) tentang penyertaan modal Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut, dengan muatan yang berisi :
  - a. Sumber dana penyertaan modal
  - b. Pengelolaan dan Pengawasan
  - c. Menyebutkan jumlah penyertaan modal yang sudah disetorkan pada PT. Bank Sumut.
  - d. Mengadopsi Pasal 78 dan 79 PP Nomor 12 Tahun 2019
3. Menerbitkan peraturan daerah (perda) setiap melakukan penyertaan modal dengan menyebutkan jumlah yang akan disetorkan sebagai saham pada tahun anggaran berkenaan dan jumlah kumulatif yang telah disetorkan sebelumnya.
4. Menerbitkan Peraturan Walikota (perwal) untuk mencabut Peraturan Walikota Tebing Tinggi Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Teknis Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi.
5. Menerbitkan Peraturan Walikota (perwal) tentang teknis pelaksanaan penyertaan modal Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut.

Didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dikatakan pada Pasal 5 yaitu :

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :  
a) Kejelasan tujuan; b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c) Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan; d) Dapat dilaksanakan; e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) Kejelasan rumusan; dan g) Keterbukaan.

Sedangkan untuk materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan diatur pada Pasal 6 ayat (1) nya, yaitu :

- a. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas :a) engayoman; b) Kemanusiaan;c) Kebangsaan; d) Kekeluargaan;e) Kenusantaraan; f) Bhinneka tunggal ika; g) Keadilan; h) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i) Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kiranya dari gambaran di atas, maka dapat disampaikan bahwa hendaknya sebuah peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah haruslah memenuhi asas-asas yang disebutkan didalam Pasal 5, Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan dipenuhinya asas kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, tentu perda yang dihasilkan oleh Pemko Tebing Tinggi akan lebih fokus untuk berbicara tentang penyertaan modal pada satu BUMD saja, tanpa menggabungkan dua BUMD didalam satu perda sekaligus. Dengan adanya rincian jumlah nominal yang disebutkan didalam sebuah perda penyertaan modal juga akan memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum ini tentu bertujuan untuk menjelaskan kedudukan keuangan daerah yang telah disetorkan menjadi penyertaan modal. Tentu dengan adanya perbaikan pada peraturan daerah tentang penyertaan modal ini, akan memberikan kejelasan dan kepastian hukum. Baik kepastian hukum atas kedudukan keuangan daerah itu sendiri, maupun kepastian hukum sebagai bentuk pemerintahan yang seluruh tindakannya berdasarkan asas legalitas.

## **E. Kesimpulan**

Proses penyertaan modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut tertuang di dalam Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Tebing Tinggi Pada PT. Bank Sumut dan PDAM Tirta Bulian. Dimana aturan tersebut belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu tidak mencantumkan jumlah yang telah disetorkan pada PT. Bank Sumut

dan proses penyertaan modal setiap tahunnya pada PT. Bank Sumut tidak melalui mekanisme proses adanya peraturan daerah yang khusus membahas tentang penyertaan modal.

Akibat hukum dari penyertaan modal Pemko Tebing Tinggi pada PT. Bank Sumut yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tidak mengakibatkan penyertaan modal tersebut menjadi batal atau batal demi hukum, dikarenakan jumlah penyertaan modal sudah tercatat didalam neraca pembukuan PT. Bank Sumut dan lampiran APBD Pemko Tebing Tinggi. Penyertaan modal tanpa Perda akan menimbulkan ketidakpastian hukum, ditambah abainya prinsip pengelolaan keuangan yang akuntabel dan terbuka

**Daftar Bacaan**

- Angga, La Ode. 2016. *Akibat Hukum Tidak Adanya Pengaturan Pengawasan Dan Evaluasi Penataan Ruang Dalam Perda RTRW Provinsi Maluku*. Jurnal Kajian Hukum. Vol. 1, No. 2
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta
- Bratakusumah, Dedy Supriyadi dan Solihin, Dadang. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Efendi, A'an dan Poernomo, Fredy. 2019. *Hukum Administrasi*, Grafika Offset. Jakarta, 2019.
- Febriansyah, Ferry Irawan. 2016. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Perspektif. Vol. XXI No.3.
- Kansil, C.S.T. 1992. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta
- Kelsen, Hans. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara Dasar Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptik dan Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta
- Kusumo, Dhimas Tetuko dkk. 2016. *Kajian Bentuk Yuridis Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah Perbankan Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jurnal Privat Law, Vol. IV, No.1
- Manan, Bagir. 1991. *Dasar-dasar Perundang-undangan Di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Muhammad, Abdulkadir. 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Muryanto, Yudho Taruno. 2018. *Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD (Kajian Empirik Mengenai Tugas, Wewenang, Tanggung Jawab Pengelolaan BUMD)*, Setara Press, Jakarta
- Natabaya, HS. 2008. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta
- Prayogo, R. Tony. 2016. *Penerpan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-undang*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13. No.02