



**Sekretariat DPRD
Kabupaten Kendal**

Laporan Pendahuluan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang

Dana Penguatan Modal

KABUPATEN KENDAL

2025





KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas Rahmat dan Taufik yang diberikan, sehingga penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Dana Penguatan Modal dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini telah disesuaikan dengan tahapan dan prosedur yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Naskah Akademik disusun berdasarkan latar belakang masalah, tujuan, kajian teori serta diperkuat dengan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dan telah kami sertakan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Dana Penguatan Modal. Naskah akademik ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal yang menjadi usul dari Pemerintah Kabupaten Kendal.

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 terima kasih yang tidak terhingga. Selain itu, Naskah Akademik ini tidak lepas dari berbagai kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif-solutif sangat dinantikan.

Tim Penyusun



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Identifikasi Masalah Identifikasi masalah memuat	5
1.3. Maksud dan Tujuan	5
1.4. Metode.....	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	9
2.1. Kajian teoritis	9
2.1.1. Definisi Modal	9
2.1.2. Penguatan Modal Usaha	11
2.1.3. Dana Penguatan Modal.....	14
2.1.4. Tata Kelola Penguatan Modal dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.....	15
2.1.5. Eksistensi <i>Civil Society</i> dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Perda	19
2.1.6. Kebijakan Publik Sebagai Antara Proses Politik dan Proses Pembentukan Kaidah Hukum	25
2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma	30
2.3.1. Asas-Asas Yang Digunakan Dalam Penyusunan Raperda	30
2.3.2. Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Daerah	33
2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat.....	37
2.3.1. Implementasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	37
2.3.2. Permasalahan dalam Penyediaan Dana Bantuan Modal.....	43
2.4. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah	44



2.4.1. Analisis Dampak terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat	45
2.4.2. Analisis Dampak terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.....	47
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	50
3.1. Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah	50
3.2. Analisis Peraturan Terkait Aspek Substansi.....	52
3.3. Analisis Aspek Formal dan Prosedural	54
3.4. Isu Penyusunan Perda tentang Dana Penguatan Modal.....	55
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	57
4.1. Landasan Filosofis	57
4.2. Landasan Sosiologis.	61
4.3. Landasan Yuridis.....	68
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	74
5.1. Jangkauan	74
5.2. Arah Pengaturan	75
5.3. Judul	77
5.4. Ketentuan Umum.....	77
5.5. Ruang Lingkup Materi Muatan	79
BAB VI PENUTUP.....	82
6.1. Kesimpulan.....	82
6.2. Saran.....	84
DAFTAR PUSTAKA.....	85



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu tujuan negara yang diamanatkan oleh konstitusi adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materil maupun spiritual, sebagaimana telah dirumuskan dalam alinea ke-4 Mukadimah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejalan dengan tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan", oleh karenanya negara perlu melakukan berbagai upaya atau tindakan untuk memenuhi hak-hak warga negara memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 harus diwujudkan melalui pembangunan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Sebagai dokumen pembangunan nasional, tentu sudah menjadi kewajiban bagi penyelenggara negara, baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah untuk selalu mengupayakan semaksimal mungkin terciptanya kesejahteraan umum, sebagaimana telah dimuat dalam dokumen pembangunan nasional tersebut.

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu faktor utama dan paling penting dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Iklim penanaman modal yang kondusif merupakan salah satu faktor yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kegiatan penanaman modal yang didorong dengan iklim yang kondusif tentu akan mendorong berbagai macam kegiatan ekonomi yang pada akhirnya akan memberikan kontribusi pada



pertumbuhan ekonomi serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi merupakan tujuan utama pemerintah di seluruh dunia, dan pemberdayaan pelaku usaha merupakan komponen penting untuk mencapai tujuan ini. Salah satu cara terbaik untuk memacu pertumbuhan ekonomi, inovasi, dan menciptakan lapangan kerja baru adalah melalui pemberdayaan pelaku usaha (Pergelova dan Angulo-Ruiz, 2014 ; Wong dkk., 2005). Pelaku usaha yang merupakan kontributor vital bagi ekonomi global, kehadiran pekalu usaha memberikan kontribusi substansial terhadap lapangan kerja, inovasi, dan pertumbuhan ekonomi (Bhat & Meher, 2020). Menurut OECD (2000), pelaku usaha mencakup lebih dari 95% perusahaan, 60–70% lapangan kerja, dan mereka menghasilkan sebagian besar lapangan kerja baru. Dengan demikian, pelaku usaha memainkan peran penting dalam kinerja ekonomi di wilayah, melalui penyediaan sumber bagi sebagian besar lapangan kerja dan inovasi baru. Kinerja pelaku usaha dalam hal pembaruan industri, penciptaan lapangan kerja, pertumbuhan ekspor, dan produktivitas dengan demikian menuntut perhatian para pembuat kebijakan. Namun, banyak permasalahan tradisional yang dihadapi pelaku usaha, seperti "kurangnya pembiayaan, kesulitan dalam memanfaatkan teknologi, keterbatasan kemampuan manajerial, produktivitas yang rendah, dan beban regulasi," masih sering ditemukan diberbagai negara termasuk Indonesia.

Oleh karena itu, setiap pemerintah memiliki inisiatif kebijakan untuk meningkatkan akses pelaku usaha terhadap pembiayaan dan infrastruktur informasi, serta menyediakan kerangka kerja regulasi, hukum, dan keuangan yang kondusif bagi pelaku usaha. Pentingnya pemberdayaan pelaku usaha telah banyak menjadi perhatian khusus pemerintah yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan pemberian bantuan, khususnya



dukungan keuangan, yang bertujuan untuk mendorong pemberdayaan pelaku usaha dan membantu UMKM bertahan dan berkembang, khususnya di negara-negara berkembang (Jayeola dkk., 2020). Dukungan keuangan dari pemerintah untuk pelaku usaha dapat diberikan dalam bentuk apa pun, termasuk subsidi, hibah, dan jaminan serta penguatan modal.

Secara spesifik Pembangunan ekonomi juga bertujuan untuk mempercepat pemulihan ekonomi dan mewujudkan landasan pembangunan yang lebih kokoh bagi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dengan lebih memberdayakan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi melalui pengembangan sistem ekonomi kerakyatan dengan mempertimbangkan permintaan pasar. Dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi daerah tersebut, maka pelaksanaannya diarahkan melalui berbagai program dan kegiatan secara terpadu yaitu penanggulangan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat serta pengembangan pembangunan bidang pertanian, perdagangan, koperasi, usaha mikro serta pengembangan usaha dan keuangan daerah. Disisi lain pengembangan usaha terdapat kendala permodalan, sehingga Pemerintah Kabupaten Kendal membuat kebijakan berupa pemberian dana penguatan modal kepada orang pribadi, keompok tani, koperasi; atau usaha kecil dan menengah.

Dana penguatan modal merupakan dana yang diberikan untuk membantu pelaku usaha meningkatkan modalnya. Dana ini dapat diberikan oleh pemerintah atau lembaga keuangan dan diperuntukkan disediakan kepada orang pribadi, kelompok tani, koperasi, atau usaha mikro, kecil dan menengah, unit pengelola kegiatan program pemberdayaan masyarakat serta lembaga keuangan non-bank yang diperuntukkan sebagai modal tambahan dalam mengembangkan usahanya. Dana Penguatan modal ini bermanfaat untuk



membantu pelaku usaha dalam meningkatkan modal, kualitas usaha dan kesejahteraan ekonomi Masyarakat. Mengembangkan potensi ekonomi kerakyatan berbasis sumber daya lokal, meningkatkan iklim investasi yang kondusif, dan menciptakan lapangan kerja sesuai dengan salah satu Misi Kabupaten Kendal dalam meningkatkan perekonomian yang berbasis kerakyatan.

Berbagai sektor seperti UMKM, Kelompok Usaha Ekonomi Produktif, Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dan Koperasi, merupakan sektor yang tidak terlalu besar berpengaruh jika terjadi gejolak ekonomi dan merupakan suatu sektor yang bisa memberikan nilai tambah secara langsung kepada peningkatan taraf ekonomi masyarakat sehingga perlu dikembangkan dan diberdayakan. Untuk meningkatkan kesempatan, kemampuan, dan perlindungan terhadap sektor UMKM, Kelompok Usaha Ekonomi Produktif, LPD dan Koperasi maka Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal melakukan berbagai trobosan dan salah satunya melalui pengelolaan Dana penguatan Modal merupakan bentuk perhatian pemerintah daerah dalam mengembangkan, meningkatkan, memberdayakan, dan memajukan UMKM, Kelompok Usaha Ekonomi Produktif, LPD dan Koperasi.

Berkenaan dengan hal tersebut maka dipandang perlu diatur dalam suatu Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Dana Penguatan Modal. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Dana Penguatan Modal ini bertujuan untuk membantu pelaku usaha yang membutuhkan bantuan untuk mengembangkan usaha, meningkatkan perekonomian dan daya beli Masyarakat, menciptakan lapangan kerja baru, memberdayakan koperasi dalam meningkatkan kualitas kelembagaan serta membantu pemerintah dalam mengurangi angka kemiskinan. Selain itu program dana



penguatan modal juga dapat membantu mengatasi kesulitan Masyarakat dalam memperoleh pinjaman dari perbankan atau pihak lainnya.

1.2. Identifikasi Masalah Identifikasi masalah memuat

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

- 1) Apa masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kendal dalam pengelolaan dana penguatan modal?
- 2) Upaya apa yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah pengelolaan dana penguatan modal
- 3) Mengapa perlu adanya pembentukan rancangan peraturan daerah tentang dana penguatan modal?
- 4) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tersebut?
- 5) Apa sasaran dan ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang terdapat dalam rancangan peraturan daerah tentang Dana Penguatan Moda di Kabupaten Kendal?.

1.3. Maksud dan Tujuan

Maksud dari kegiatan penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal yang disusun berdasarkan tinjauan



landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis terkait perlunya di buat Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal.

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi Daerah serta cara-cara mengatasi permasalahan tentang Dana Penguatan Modal.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi tentang dana penguatan modal dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal.

1.4. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum



lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal Kabupaten Kendal ini menggunakan metode yuridis-normatif, yaitu kajian yang memusatkan perhatian pada kajian tentang norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Kajian terhadap norma hukum dilakukan melalui studi tekstual dan studi kontekstual.

- 1) *Studi tekstual*, yakni menganalisis teks hukum, pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik (kebijakan negara) secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subjek hukum (terutama dalam hal ini adalah berkaitan dana penguatan modal).
- 2) *Studi kontekstual*, yakni mengaitkan dengan konteks saat peraturan perundang-undangan itu dibuat ataupun ditafsirkan dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang dana penguatan modal.



Bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹ Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Dana Penguatan Modal ini meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi di Daerah.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah.
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kendal Tahun 2021-2026.
- 7) Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kendal Tahun 2011-2031.

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm.13.



BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian teoritis

2.1.1. Definisi Modal

Masalah modal dalam perusahaan merupakan persoalan yang tidak akan pernah berakhir, mengingat masalah modal mengandung begitu banyak aspek. Untuk mengetahui pengertian modal dalam keputusan pendanaan dapat dipahami melalui definisi-definisi modal yang dikemukakan oleh para ahli keuangan. Pengertian modal usaha menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Listyawan Ardi Nugraha (2011:9) “modal usaha adalah uang yang dipakai sebagai pokok (induk) untuk berdagang, melepas uang, dan sebagainya; harta benda (uang, barang, dan sebagainya) yang dapat dipergunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan”. Modal dalam pengertian ini dapat diinterpretasikan sebagai sejumlah uang yang digunakan dalam menjalankan kegiatan-kegiatan bisnis. Banyak kalangan yang memandang bahwa modal uang bukanlah segala-galanya dalam sebuah bisnis. Namun perlu dipahami bahwa uang dalam sebuah usaha sangat diperlukan. Yang menjadi persoalan di sini bukanlah penting tidaknya modal, karena keberadaannya memang sangat diperlukan, akan tetapi bagaimana mengelola modal secara optimal sehingga bisnis yang dijalankan dapat berjalan lancar (Amirullah, 2005:7).

Meij (dalam Riyanto, 2010:18) mengartikan modal sebagai “kolektifitas” dari barang-barang modal yang terdapat dalam neraca sebelah debit, sedangkan yang



dimaksud dengan barang-barang modal adalah semua barang-barang yang ada dalam rumah tangga perusahaan dan fungsi produktifnya untuk membentuk pendapatan. Polak (dalam Riyanto, 2010:18) mengartikan modal adalah sebagai suatu kekuasaan untuk menggunakan barang-barang modal. Dengan demikian modal adalah yang terdapat dalam neraca sebelah kredit. Adapun yang dimaksud dengan barang-barang modal adalah barang-barang yang ada dalam perusahaan yang belum digunakan. Jadi yang terdapat dalam neraca sebelah debit. Bakker dalam buku yang sama mengartikan modal adalah baik yang berupa barang-barang konkret yang masih ada di dalam rumah tangga perusahaan yang terdapat di neraca sebelah debit. Maupun berupa daya beli atau nilai tukar dari barang-barang itu yang tercatat di sebelah kredit. Adapun menurut Naiggolan, (2004:3) yaitu modal merupakan kelompok yang berisi dari pemilik terhadap perusahaan. Selain itu menurut (Atmaja, 2008:155) mengemukakan modal ialah dana yang digunakan untuk membaca pengadaan aktiva dan koperasi perusahaan.

Pengertian modal menurut Munawir (2006:19) adalah hak atau bagian Modal adalah kekayaan perusahaan yang terdiri atas kekayaan yang disetor atau yang berasal dari luar perusahaan dan kekayaan itu hasil aktivitas usaha itu sendiri. Menurut Bambang Riyanto (2010:19) pengertian modal usaha sebagai ikhtisar neraca suatu perusahaan yang menggunakan modal konkret dan modal abstrak. Modal konkret dimaksudkan sebagai modal aktif sedangkan modal abstrak dimaksudkan sebagai modal pasif. Apabila kita melihat neraca suatu perusahaan, ada modal konkret dan modal abstrak yang juga menggambarkan modal yaitu neraca dari suatu pihak menunjukkan modal menurut bentuknya (sebelah debit) di lain pihak menggambarkan sumbernya (sebelah kredit). Dari beberapa pendapat tersebut dapat dipahami bahwa modal adalah yang tertera di sebelah



debit neraca. Menggambarkan bentuk-bentuk penanaman dana yang diperoleh. Sedangkan ditinjau dari sumbernya maka modal adalah yang tertera di sebelah kiri kredit. Menggambarkan dari pada dana itu sendiri.

2.1.2. Penguatan Modal Usaha

Pengertian modal usaha menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Listyawan Ardi Nugraha (2011: 9), modal usaha adalah uang yang dipakai sebagai pokok (induk) untuk berdagang, melepas uang, dan sebagainya, harta benda (uang, barang, dan sebagainya) yang dapat dipergunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan. Modal dalam pengertian ini dapat diinterpretasikan sebagai jumlah uang yang digunakan dalam menjalankan kegiatan-kegiatan bisnis.

Dalam berbagai kepustakaan hukum ekonomi atau hukum bisnis, terminologi penanaman modal dapat berarti penanaman modal yang dilakukan secara langsung oleh investor lokal (*domestic investor*), investor asing (*foreign direct investment/FDI*), dan penanaman modal yang dilakukan secara tidak langsung oleh pihak asing (*foreign indirect investment/ FII*) (Lusiana, 2012: 10).

Penguatan modal (*Capital Strengthening*) adalah serangkaian strategi dan tindakan yang dilakukan oleh suatu entitas bisnis (perusahaan, bank, koperasi, dll.) untuk meningkatkan jumlah dan kualitas modal yang dimilikinya. Tujuannya adalah untuk memperbaiki struktur permodalan, meningkatkan kapasitas operasional dan investasi, menjaga tingkat kesehatan keuangan, serta meningkatkan ketahanan terhadap risiko (*solvabilitas*). Secara sederhana, penguatan modal adalah upaya untuk menambah



"amunisi" keuangan, baik yang berasal dari dalam perusahaan (internal) maupun dari luar perusahaan (eksternal).

Penguatan modal dapat bersumber dari beberapa dana antara lain Sumber Internal (*Internal Financing*) dan Sumber Eksternal (*External Financing*). Sumber Internal (*Internal Financing*) dapat bersumber dari Laba Ditahan (*Retained Earnings*) yang merupakan laba bersih perusahaan yang tidak dibagikan kepada pemegang saham sebagai dividen. Sumber ini adalah yang paling mudah dan murah karena tidak memerlukan biaya emisi atau proses persetujuan dari pihak eksternal.

Sumber Eksternal (*External Financing*) dapat bersumber dari Pendanaan Ekuitas (*Equity Financing*), Pendanaan Utang (*Debt Financing*) dan Pendanaan Pemerintah atau Lembaga Khusus. Penguatan modal bersumber dari Pendanaan Pemerintah atau Lembaga Khusus dapat diberikan dalam bentuk

- a. Dana Bergulir merupakan Skema pinjaman dari pemerintah (misalnya melalui LPDB-KUMKM untuk koperasi dan UMKM) dengan bunga rendah yang dananya akan "bergulir" kembali ketika dikembalikan.
- b. Hibah (*Grants*) yang merupakan pemberian dana dari pemerintah atau lembaga internasional untuk tujuan spesifik (misalnya riset, pengembangan daerah, dll.) yang tidak perlu dikembalikan.
- c. Penyertaan Modal Negara (PMN) dan/atau Penyertaan Modal Daerah (PMD) yang merupakan Penambahan modal oleh pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)



Tujuan penanaman modal dijadikan acuan dalam kebijakan penanaman modal oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal, Departemen teknis terkait, dan pemerintah daerah. Tujuan harus mampu mengarahkan kebijakan dasar penanaman modal sesuai ketentuan pasal 4 undang-undang penanaman modal. Kebijakan penanaman modal adalah untuk:

- d. Mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional.
- e. Mempercepat peningkatan penanaman modal.

Kebijakan dasar penanaman modal menjadi tugas pemerintah dan memperhatikan hal sebagai berikut:

- a. Memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan memperhatikan kepentingan nasional.
- b. Menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil menengah, dan koperasi.



2.1.3. Dana Penguatan Modal

Dana penguatan modal yang diberikan kepada orang pribadi, kelompok tani, koperasi, usaha kecil dan menengah adalah upaya untuk menggerakkan usahanya melalui mekanisme dana penguatan modal. Tujuan pengelolaan dana penguatan modal adalah:

- a. Mengelola dana penguatan modal yang bersumber dari APBD Kabupaten atau sumber-sumber lainnya yang telah disalurkan kepada orang pribadi, kelompok tani, koperasi, usaha kecil dan menengah utamanya memantau pengembalian angsuran pokok maupun kontribusi.
- b. Melaksanakan tertib admi
- c. strasi terhadap pengembalian angsuran dana penguatan modal di masing-masing jenis bidang dana penguatan modal untuk mengidentifikasi penerima dana penguatan modal agar seminimal mungkin menunggak.
- d. Memperkuat aspek permodalan bagi orang pribadi, kelompok tani, koperasi, usaha kecil dan menengah dalam mendayagunakan sumber daya yang dimilikinya sehingga mampu meningkatkan kinerja usahanya.
- e. Mengembangkan produktivitas bagi orang pribadi, kelompok tani, koperasi, usaha kecil dan menengah sehingga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan menyerap lebih banyak tenaga kerja.

Sasaran program dana penguatan modal adalah:

- a. Meningkatnya kinerja usaha orang pribadi, kelompok tani, koperasi, usaha kecil dan menengah penerima dana penguatan modal.



- b. Meningkatnya pendapatan masyarakat dan memperluas kesempatan kerja di wilayah sekitar tempat usaha penerima dana penguatan modal.

Alokasi dana penguatan modal ditentukan melalui koordinasi dengan organisasi perangkat daerah/instansi teknis di lingkungan Pemerintah Kabupaten yang menangani pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan teknis sesuai dengan jenis bidang dana penguatan modal. Sumber dana penguatan modal berasal dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten.
- d. Pengembalian angsuran pokok dana penguatan modal.

2.1.4. Tata Kelola Penguatan Modal dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam rangka mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pengelolaan daerah perlu diterapkan kaidah-kaidah yang baik (*best practice*) antara lain akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, profesionalisme, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah, serta pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Sedangkan asas-asas umum dalam pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah ini antara lain asas kesatuan yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran, asas universalitas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran, asas tahunan yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu, asas spesialisitas yang mewajibkan agar



kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukkan, juga memuat asas-asas lain yang mendorong profesionalitas dan menjamin keterbukaan serta akuntabilitas dalam APBD.

Bupati/Walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah memegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sebagai pemegang kewenangan kebendaharaan yang pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) dan Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah sebagai pemegang kewenangan administratif yang pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan di bawah koordinasi Sekretaris Daerah. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggungjawab, terlaksananya mekanisme *check and balance* serta mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

APBD sebagai rencana kerja penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun melalui serangkaian tahapan kegiatan yang erat satu dengan lainnya. Rangkaian tahapan kegiatan tersebut lazim disebut siklus APBD yang meliputi penyusunan APBD/perubahan APBD, pelaksanaan APBD/perubahan APBD dan pelaksanaan APBD/perubahan APBD.



Pada perencanaan dan penganggaran menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja yang mengandung makna bahwa setiap penyelenggara pemerintahan berkewajiban untuk bertanggungjawab atas hasil proses dan penggunaan sumber dayanya. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, diperlukan landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur tentang prosedur dan teknis penganggaran yang harus tertib dan taat asas. Selain itu penyusunan APBD harus patuh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain:

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja;
2. Penganggaran pengeluaran harus didukung adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia anggarannya;
3. Semua penerimaan dan pengeluaran dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus masuk dalam APBD dan dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah

Kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dengan penganggaran (*budget*) yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus sinkron sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan program dan kegiatan yang dilakukan pemerintah pusat. Berkaitan dengan pemisahan kekayaan pemerintah daerah sebagai penyerta modal dalam perusahaan daerah juga harus tersampaikan dalam perencanaan anggaran yang dibahas dan harus mendapat persetujuan dari DPRD.



Berkaitan dengan pelaksanaan dan penatausahaan Keuangan Daerah beberapa aspek yang perlu diatur adalah memberikan peran dan tanggung jawab yang lebih besar kepada para pejabat pelaksana anggaran, sistem pengawasan pengeluaran dan sistem pembayaran, manajemen kas dan perencanaan keuangan, pengelolaan piutang dan utang, pengelolaan investasi, pengelolaan barang milik daerah, larangan penyitaan dan barang milik daerah dan/atau dikuasai negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBD, akuntansi dan pelaporan. Berkaitan dengan pemisahan antara pemegang kewenangan administratif (*ordonateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*) diharapkan dapat menyederhanakan proses pembayaran, serta *check and balance* mungkin dapat terbangun melalui:

1. Ketaatan terhadap ketentuan hukum;
2. Pengamanan dini melalui pemeriksaan dan persetujuan sesuai ketentuan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan spesifikasi teknis;
4. Menghindari pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan dan memberikan keyakinan bahwa keuangan daerah dikelola dengan benar.

Dalam hal pertanggungjawaban keuangan daerah Kepala OPD selaku pengguna anggaran menyusun pertanggungjawaban pelaksanaan APBD di lingkungan OPD yang dipimpinnya berupa laporan keuangan yang meliputi, realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan serta dilampiri laporan keuangan badan layanan umum OPD masing-masing. Laporan keuangan disusun dengan prinsip-prinsip tepat waktu dan standar akuntansi pemerintahan.



Pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan keuangan daerah, ada 2 (dua) jenis yaitu: pemeriksaan intern yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah dan pemeriksaan ekstern yang dilakukan oleh BPK. Oleh karena itu dengan spirit sinkronisasi dan sinergitas terhadap berbagai peraturan perundang-undangan maka pengelolaan keuangan daerah lebih menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, landasan umum dalam penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

2.1.5. Eksistensi *Civil Society* dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Perda

Masyarakat Sipil atau biasa dikenal luas dengan sebutan *civil society* menurut Anwar Ibrahim adalah sebuah sistem sosial yang tumbuh berdasarkan dari prinsip moral dengan adanya jaminan bahwa ada terdapat keseimbangan antara kebebasan individu dengan kestabilan masyarakat. Dawam Raharjo mengembangkan *civil society* dari pemikiran *civil society* Tocqueville, Hannah Arendt, dan Juergen Habermas. Menurutnya ada salah satu unsur yang menjadikan *civil society* menjadi lebih lengkap, yaitu ruang publik yang bebas (*free public sphere*), dengan adanya ruang publik yang bebas masyarakat sipil dapat menaspirasikan haknya dalam kepentingan bersama, seperti berserikat, menyampaikan pendapat, dan lainnya di luar kepentingan negara (Ubaedillah.2016:221).

Sebuah masyarakat dapat dikatakan *civil society* jika di dalamnya terdapat unsur-unsur pokok, beberapa unsur yang ada di dalamnya antara lain wilayah publik yang bebas (*free public sphere*), demokrasi, toleransi, kemajemukan (*pluralism*), dan keadilan sosial (*social justice*) (Ubaedillah.2016:225):



1. Wilayah Publik yang Bebas

Ruang publik yang bebas menjadi prasyarat untuk terbentuknya sebuah civil society, menurut Hanna Arendt dan Jurgen Habermas, ruang publik adalah tempat di mana masyarakat dapat akses untuk berpartisipasi di dalam agenda publik. Pada ruang publik yang bebas masyarakat memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi di dalam urusan-urusan sosial dan politik, dan masyarakat juga melakukan hal-hal di atas tanpa harus takut terganggu oleh kekuatan-kekuatan dari luar civil society tersebut.

2. Demokrasi

Demokrasi menjadi prasyarat mutlak untuk mejudkan terbentuknya civil society, karena demokrasi sendiri adalah sebuah sistem yang kekuasaannya bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Demokrasi juga menjamin kebebasan sipil untuk berpartisipasi dalam hal sosial dan politik.

3. Toleransi

Civil society mengedepankan toleransi agar setiap individu dapat menerima setiap perbedaan. Menurut Nurcholish Madjid, toleransi adalah ajaran moral yang berasal dari agama yang penting untuk dilaksanakan, menurutnya juga bahwa toleransi dapat sebagai tata cara pergaulan dalam menghadapi perbedaan-perbedaan yang ada.

4. Kemajemukan

Prasyarat lain dari terbentuknya civil society adalah dengan adanya kemajemukan atau pluralisme pluralisme seharusnya tidak boleh sebatas hanya mengakui dan menerima perbedaan yang ada, semestinya pluralisme dipandangn dengan pandangan yang cukup bijak, selain menerima dan mengakui, harus adanya sikap tulus dalam menyikapi perbedaan yang ada.

5. Keadilan Sosial

Keadilan sosial menjadi unsur penting dalam civil society karena dengan adanya keadilan sosial membuat adanya keseimbangan yang proposional untuk masyarakat di dalam aspek kehidupan, seperti ekonomi, politik, pengetahuan, dan kesempatan. Keadilan sosial juga membuat monopoli kepentingan suatu kelompok hilang

Negara demokrasi adalah negara yang memungkinkan partisipasi rakyat berlangsung secara penuh dalam urusan-urusan negara. Demokrasi adalah pemerintahan oleh semua orang, kebalikan dari konsep pemerintahan satu orang (*autocracy*). Kedua konsep pemerintahan tersebut pada zaman Yunani Kuno dianggap sama-sama buruk. Yang diidealkan adalah *plutocracy*, yakni konsep pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang. Tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut terlibat, namun hanya sebatas orang-orang kaya sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali. (Jimly Asshiddiqie, 2005:140). Demokrasi juga mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif. *Civil Society* yang kuat akan mendorong *state* untuk memperkuat dirinya agar terjadi *balance of power*, sehingga terjadi keseimbangan kekuasaan yang bermuara pada terjadinya *check and balances* dalam proses penyelenggaraan negara. Partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat



dalam proses pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Di negara-negara demokrasi, partisipasi warga dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Partisipasi publik dalam proses kebijakan tidak hanya merupakan cermin demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah. Permasalahan yang datang silih berganti dan tidak sedikit yang rumit telah membuat pemerintah tidak cukup sensitif atau memiliki waktu menentukan prioritas kebijakan. Oleh sebab itu keterlibatan masyarakat (*civil society*) dalam proses kebijakan membantu pemerintah mengatasi persoalan dalam penentuan prioritas kebijakan. Selain itu, karena masyarakat terlibat dalam proses kebijakan, dengan antusias masyarakat memberikan dukungan terhadap kebijakan. Bahkan masyarakat berharap agar implementasi kebijakan berhasil baik.

Adanya turun tangan dari masyarakat di dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting sebagai cermin asas demokrasi di suatu negara.⁵ Hal ini menjadi sangat tepat ketika ikut campur dari masyarakat yang kemudian menjadi salah satu prinsip yang harus dijalankan oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik), prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan *good governance* yang dilakukan melalui pelayanan publik dan sesuai dengan apa yang telah disampaikan oleh masyarakat dianggap sangat sejalan dengan pandangan di dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (*customer*) melainkan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk sejahtera di negara tersebut. (Putri, 2022:839)



Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud sampai kapanpun. Selain itu seiring dengan komitmen negara yang hendak melaksanakan sistem politik yang lebih demokratis, maka sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk lebih membuka diri dengan menyadari posisi perannya sebagai penyelenggara negara yang bersih untuk penguatan masyarakat sipil (*civil society*) dengan menegakkan prinsip-prinsip *good governance*. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara(LAN)yang dikutip dari *United Nations Development Programme* (UNDP) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu: (Widodo, 2001:25)

1. Partisipasi (*Participation*). Setiap warga Negara mempunyai hak untuk bersuara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui perantara institusi yang memiliki wewenang yang dapat mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. Penegakan hukum (*Rule Of Law*). Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. Transparansi (*Transparency*). Transparansi dibangun atas dasar kebebasan atas semua informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat diawasi.
4. Tanggap (*Responsiveness*). Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “stakeholders”.

4. Konsensus (*Consensus Orientation*). *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
5. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*). Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
6. Efektifitas dan efisiensi. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang diatur dan disepakati bersama dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
7. Akuntabilitas. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga “stakeholders”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut dibuat untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
8. Visi Strategi (*Strategic Vision*). Para pemimpin dan publik harus mempunyai pandangan bahwa *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan memiliki tujuan yang sama dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Idealisasi partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan publik tersebut, juga perlu didukung oleh budaya politik yang berkembang di lingkungan masyarakat itu sendiri. Menurut Rusadi Kantaprawira, Budaya politik tidak lain adalah pola tingkah laku



individu dan orientasinya terhadap kehidupan politik yang dihayati oleh para anggota suatu sistem politik yang *inheren* (melekat) pada setiap masyarakat yang terdiri dari sejumlah individu yang hidup, baik dalam sistem politik tradisional, transisional, maupun modern. (Kantaprawira, 1988:25). Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan termasuk Perda. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah haruslah diatur secara lebih jelas.

2.1.6. Kebijakan Publik Sebagai Antara Proses Politik dan Proses Pembentukan Kaidah Hukum

Kebijakan publik adalah sebuah kompleksitas tarik-menarik pengaruh dan berbagai pihak yang begitu beragam, mulai kondisi politik internasional sampai pada elemen politik original domestik. Hakikat proses kebijakan adalah sebuah proses politik, sehingga segala kompleksitas persoalan yang muncul di tingkat politik juga ditemui pada tingkat kebijakan public (Taufik, 2022:3). Kebijakan publik pada hakikatnya adalah hasil dari proses politik yang dilakukan oleh pemegang otoritas pengambil keputusan. Sebagai sebuah proses politik tentunya kebijakan publik bersumber dari tuntutan (demand) maupun dukungan (support) dari stakeholder (pemangku kepentingan) kekuatan politik



dan sosial di dalam masyarakat. Kebijakan publik merupakan sebuah ruang yang sarat dengan kepentingan. Oleh sebab itulah kebijakan publik merupakan sebuah proses politik yang tidak berada dalam sebuah ruang kosong. Sebagai sebuah proses politik, maka kepentingan-kepentingan politik selalu akan mewarnai bagaimana kebijakan publik itu lahir serta bagaimana pengaruh budaya politik itu mewarnai proses “kelahiran” keputusan publik terjadi. Thomas R. Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah (Taufik, 2022:3).

Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami: (Tahir, 2018: 15)

1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah,
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Kalau konsep ini diikuti, maka dengan demikian perhatian kita dalam mempelajari kebijakan seyogianya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami jika



kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn (Dun, 2003:22), mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Itulah sebabnya Utomo (Utomo, 2006:76), mengemukakan setiap peraturan daerah, undang-undang maupun kebijakan akan selalu terkait atau dikaitkan atau bahkan dipengaruhi oleh sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau bahkan keinginan *power elit* pada suatu waktu.

Senada dengan hal tersebut Nugroho (Nugroho, 2003: 7) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi. Dari pengertian tersebut kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.



Di sisi lain kebijakan *public* yang dikeluarkan oleh pemegang otoritas tersebut harus mengandung asas partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Berkaitan dengan hal tersebut upaya-upaya dari berbagai komponen masyarakat berpartisipasi dalam setiap proses penyusunan kebijakan publik, termasuk melakukan advokasi, harus terus digalang dan dilakukan, agar setiap kebijakan publik tersebut mengandung asas-asas *good governance*.

Terjadinya pergeseran paradigma dalam ketatanegaraan dan kebijakan publik dari *government* (pemerintahan) ke *governance* (tatakelola), kebijakan sosial dipandang bukan lagi sebagai dominasi pemerintah. Makna publik juga bergeser dari 'penguasa orang banyak' yang diidentikkan dengan pemerintah, ke 'bagi kepentingan orang banyak' yang identik dengan istilah *stakeholder* atau pemangku kepentingan. Para analis kebijakan dan kelompok pemikir yang *independent* kemudian muncul sebagai profesi baru yang banyak berperan mengkritisi beroperasinya kebijakan sosial dan kemudian mengajukan saran-saran perbaikannya demi terwujudnya *good governance* sejalan dengan menguatnya semangat demokratisasi, *civil society* dan transparansi. Ide Kebijakan Publik mengandung anggapan bahwa ada suatu tuan atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Publik sendiri berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan Bersama (Meutia, 2017: 11).

Salah satu partisipasi masyarakat yang dimaksud adalah dengan melakukan advokasi terhadap kebijakan publik. Karena advokasi merupakan cara ampuh untuk mempengaruhi pendapat publik atau orang lain, dan diharapkan juga dapat mengubah perilaku pemegang otoritas kebijakan yang tidak menguntungkan masyarakat. Dalam



konteks kebijakan publik, maka advokasi dapat dimaknai sebagai upaya untuk memberikan pengaruh yang signifikan (paling tidak memberikan *pressure*) dalam pengambilan keputusan politik yang berkaitan dengan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemegang otoritas pengambil Keputusan.

Kebijakan publik sebagai sebuah proses dan keputusan politik menjelma menjadi sebuah proses dan penyusunan kaidah hukum yang nampak dari berbagai produk Peraturan Perundang-undangan. Oleh sebab itu agar kebijakan publik yang nampak dari berbagai Peraturan Perundang-undangan dapat direspon oleh masyarakat dengan baik, maka partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan publik itu harus diberi tempat yang cukup memadai.

Oleh karena kebijakan publik itu menjelma dalam berbagai bentuk Peraturan Perundang-undangan (baik di tingkat pusat maupun daerah), maka membahas tentang strategi dan teknik advokasi kebijakan publik mau tidak mau akan bersinggungan dengan proses legislasi yang dilakukan oleh badan atau pejabat yang diberi wewenang untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut. Agar kebijakan publik berlaku efektif dan mengandung kepastian, maka harus dituangkan dalam suatu kaidah hukum. Hal ini mengingat dengan kaidah hukum itulah, maka kebijakan publik akan memiliki daya pemaksa dalam pemberlakuan serta bersifat mengikat umum. Dengan demikian bila ditinjau dari aspek normatif yuridis, maka kebijakan publik pada umumnya akan tercermin di dalam berbagai macam jenis Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak lain adalah :



1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dengan demikian telah jelas bahwa Peraturan Daerah adalah sebagai unsur dari hirarki peraturan dan berlaku untuk masyarakat di masing-masing daerah. Peraturan Perundang-undangan Nasional, walaupun mempunyai kedudukan yang lebih rendah dan merupakan Produk Hukum Daerah. Namun Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan rangkaian dari peraturan pusat yang tidak dapat dipisahkan dan tidak dapat bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya hingga UUD 1945. (Putri, 2022:846)

2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan

Norma

2.3.1. Asas-Asas Yang Digunakan Dalam Penyusunan Raperda

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum diperlukan tatanan yang tertib, tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat

perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan maupun pemberlakuannya. Berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan sebagaimana 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-Undang. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

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



- d. dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilih kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- g. keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.



Asas-asas perundang-undangan yang menentukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan apakah produknya berupa perda itu sejatinya telah mempunyai kualitas yang baik, karena asas-asas tersebut dijadikan sebagai pijakan terbentuknya norma-norma hukum dalam materi muatan peraturan daerah. Perancang peraturan daerah yang sudah mengerti, memahami dan mampu menerapkan asas-asas tersebut ketika merancang peraturan perundang-undangan (perda), sehingga perda sebagai produk legislasi daerah seharusnya sudah mempunyai kualitas yang baik (berkarakter akomodatif). Selain menerapkan prinsip-prinsip/asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, perancang peraturan daerah telah menggunakan wewenangnya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dan Asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga semua produk hukum pemerintah daerah berupa peraturan daerah akan senantiasa bersesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan kepentingan umum dan kondisi khusus daerah. Sehingga peraturan daerah dapat dikatakan berlaku dan efektif secara filosofis, sosiologis dan yuridis.

2.3.2. Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Daerah

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan kepada hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, termasuk dalam sistem pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Pemerintah Daerah adalah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip



otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki tanggung jawab yang besar dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.

Sistem pengelolaan keuangan daerah perlu memperhatikan fungsi stabilisasi yang mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan daerah perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan amanat Pasal 23 C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara telah menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil
2. Profesionalitas
3. Proporsionalitas
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

Kata “asas” dapat berarti dasar atau alas, atau sesuatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir. Asas pada hakikatnya selalu mewarnai tingkah laku,



sikap dan perbuatan baik perorangan, lembaga, maupun aturan yang dibuat oleh administrasi. Demikian pula asas-asas yang digariskan dalam pengelolaan keuangan daerah pada hakikatnya merupakan sesuatu yang dianggap benar yang menjadi pokok dasar dari aturan-aturan yang dibuat lebih lanjut. Asas menjadi filosofi yang menadasi aturan-aturan tersebut. Ada dua asas umum pengelolaan keuangan daerah, yaitu (1) yang menekankan pada sifat, cara-cara, dan tanggung jawab dari pengelola yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah, dan (2) asas integrasi.

a. Asas yang menekankan pada sifat, cara-cara, dan tanggung jawab dari pengelola yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah

Asas yang menekankan pada sifat, cara-cara, dan tanggung jawab dari pengelola yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah Pasal 4 Ayat 1 PP No. 58 Tahun 2005 menyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Sedangkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menjabarkan Asas Umum Pengelolaan Keuangan dengan menambahkan uraian sebagai berikut:

- 1) Taat pada peraturan perundang-undangan adalah bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
- 2) Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.



- 3) Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- 4) Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- 5) Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
- 6) Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- 7) Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
- 8) Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- 9) Manfaat untuk masyarakat adalah bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

b. Asas integrasi

Dalam pasal 4 ayat (2) PP No. 58 Tahun 2005 dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang di wujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peaturan daerah. Bahwa pengelolaan

keuangan daerah merupakan suatu system adalah sangat jelas. Dilihat dari segi bahasa, system adalah cara (metode) yang teratur untuk melakukan sesuatu, atau sekelompok bagian (subsistem) yang bergerak/bekerja sama-sama yang bermuara pada sesuatu maksud. Sistem pengelolaan keuangan menyangkut berbagai subsistem dalam perencanaan, penetapan (APBD), pelaksanaan, pengendalian, pencatatan, pengawasan, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Subsistem yang satu berhubungan dengan astu atau beberapa sub sistem yang terpadu (terintegrasi) yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Asas integrasi dapat pula dilihat dari struktur APBD yakni bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja, anggaran pembiayaan.

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat

2.3.1. Implementasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pergeseran format politik dari otoritarianisme ke arah demokrasi telah mengubah proses pembentukan kebijakan politik. Bila di era otoritarianisme didominasi pemerintah, maka dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh elemen-elemen di luar pemerintah, utamanya dari kelompok kepentingan di tengah masyarakat, selain parlemen sebagai representasi suara rakyat.



Pasca Orde Baru, pusat-pusat kekuasaan pembentuk kebijakan publik telah bergeser kepada parlemen. Meski parlemen dibatasi pada tiga fungsi utama : legislasi, kontrol, dan anggaran, eksistensinya memerlukan peran vital dalam pembentukan kebijakan strategis. Melalui fungsi legislasi, segala kebijakan publik yang strategis dan mendasar dibentuk melalui Peraturan Perundang-Undangan dalam hal ini Undang-Undang. Pada level inilah pertarungan ideologi, ekonomi, dan politik terjadi.

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam penyiapan maupun pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Kemudian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan jaminan yang senada dengan itu.

Memperhatikan konstruksi yuridis dari kedua Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya terbatas pada level Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Sedangkan jenis Peraturan Perundang-undangan lain tidak diatur dalam kedua Undang-Undang tersebut.

Jenis Peraturan Perundang-undangan lain seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan Keputusan Presiden/Kepala Daerah, tidak memberikan peluang adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya disebabkan oleh alasan-alasan sebagai berikut:

1. Jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut, selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah pada umumnya dibentuk oleh eksekutif



(pemerintah). Hal ini berarti sebagai organ pelaksana Undang-Undang atau Peraturan Daerah, pemerintah (eksekutif) menganggap bahwa sudahlah cukup apabila pemerintah melakukan penjabaran sendiri tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Apalagi Undang-Undang dan Peraturan Daerah dibentuk oleh Lembaga Perwakilan yang merepresentasikan suara rakyat. Sehingga wajar jika partisipasi masyarakat hanya ditujukan dalam rangka pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah pada hakikatnya merupakan Peraturan Pelaksana yang sifatnya sangat teknis dan tidak menciptakan kaidah atau norma hukum baru. Pihak eksekutiflah yang lebih menguasai persoalan-persoalan teknis yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang dan Peraturan Daerah, karena memiliki perangkat operasional yang relatif memadai.
3. Jika jenis Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, maka partisipasi masyarakat jelas tidak dibutuhkan, karena hal ihwal kegentingan yang memaksa harus segera ditangani. Dapat dibayangkan bagaimana jadinya jika negara dalam keadaan genting, pemerintah masih membutuhkan partisipasi masyarakat untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Apakah hal ihwal yang kegentingan yang



memaksa itu bisa segera tertangani jika pemerintah masih “repot” dan disibukkan dengan melakukan penjaringan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang masih bisa dilakukan, yakni pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dimintakan persetujuan kepada Dewan Persidangan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

4. Pada umumnya Undang-Undang dan Peraturan Daerah mengandung substansi yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban membatasi kebebasan, dan memberikan beban kepada masyarakat. Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam membentuk Undang-Undang dan Peraturan Daerah sangat dibutuhkan. Apalagi dalam kaitan dengan hal ini, Pasal 15 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa materi muatan mengenai ketentuan Pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Kendatipun demikian dalam berbagai kesempatan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan selain Undang-Undang dan Peraturan Daerah dapat saja dibutuhkan, jikalau jenis Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud ternyata justru menimbulkan pembatasan-pembatasan hak dan pengurangan kebebasan masyarakat.

Menurut Pasal 96 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, cara partisipasi masyarakat dalam Pembentukan



Peraturan Perundang-undangan, khususnya Undang-Undang dan Peraturan Daerah dapat digolongkan ke dalam dua sifat, yakni tertulis dan lisan. Sedangkan mengenai kapan partisipasi masyarakat tersebut dilaksanakan juga dapat dilakukan dalam dua tahap, yaitu pada saat penyiapan atau pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Terkait dengan partisipasi masyarakat pada tahap penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan secara tertulis, maka lazimnya mempergunakan prosedur. Yang dapat dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut:

1. Publik dalam hal ini para pemangku kepentingan (stakeholder) atau infrastruktur politik (Tokoh politik/intelektual, Partai Politik, golongan kepentingan, golongan penekan, media massa) dapat menyampaikan naskah tertulis baik berupa draft naskah tandingan Rancangan Undang-Undang (RUU) atau Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Selain itu publik dapat juga hanya menyampaikan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari naskah Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
2. Draft naskah tandingan ataupun DIM yang berasal dari publik tersebut dapat diserahkan kepada DPR/D (jika RUU atau Raperda merupakan usul inisiatif DPR/D) atau dimasukkan ke pemerintah (jika RUU atau Raperda berasal dari Pemerintah).
3. Berdasarkan masukan publik itulah kemudian DPR/D dan Pemerintah melakukan pembahasan sesuai dengan mekanisme tata tertib di DPR/D.

- Sekaligus melakukan publikasi tahap 1 untuk memperoleh masukan dari publik.
4. Setelah melakukan publikasi tahap 1 dan memperoleh masukan dari publik, maka dilakukan langkah redrafting RUU atau Raperda dalam rangka penyempurnaan. Dari hasil redrafting ini kemudian dilakukan pembahasan dan publikasi ulang sesuai dengan kebutuhan.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai subsistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi yang meliputi, antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi



dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari masing-masing wilayah. Dengan demikian pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah secara jelas dan tegas.

2.3.2. Permasalahan dalam Penyediaan Dana Bantuan Modal

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi, daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Terdapat persoalan-persoalan mendasar yang ada pada Pemberian Dana Bantuan Modal Pemerintah Daerah:

- a) Keterbatasan Sumber Daya Manusia yang memadai Belum optimalnya kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintahan sehingga belum dapat



dimaksimalkan fungsi pelayanan umum dan kinerja aparatur dalam penyelenggaraan perusahaan.

- b) Terbatasnya Sumber Pembiayaan Daerah Bahwa pelaksanaan kegiatan/program selama ini masih mengandalkan dana yang berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), mengingat bahwa potensi di daerah sangat terbatas. Hal ini juga terkait dengan Peraturan Perundang-undangan, dimana Pemerintah Daerah hanya di beri kewenangan yang terbatas, sedangkan pendapatan yang potensinya besar masih dikuasai oleh Pemerintah Pusat maupun Provinsi.
- c) Belum optimalnya fungsi koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan kebijakan pembangunan, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian yang mengakibatkan kurang adanya konsistensi dan keterpaduan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

2.4. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Penerbitan Peraturan Daerah (Perda) mengenai sistem baru dana penguatan modal merupakan sebuah inisiatif pemerintah daerah untuk mengakselerasi pertumbuhan ekonomi lokal. Dana ini umumnya ditujukan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), koperasi, atau kelompok usaha masyarakat lainnya yang seringkali kesulitan mengakses permodalan dari lembaga keuangan formal.



Tujuan utama dari Perda ini adalah untuk menciptakan kemandirian ekonomi, membuka lapangan kerja, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, di balik potensi manfaatnya, implementasi kebijakan ini juga membawa implikasi signifikan, baik bagi masyarakat sebagai penerima manfaat maupun bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai sumber pendanaan. Analisis ini akan mengkaji dua sisi yakni mengkaji dampak positif dan negatif terhadap kehidupan masyarakat serta konsekuensinya terhadap beban keuangan daerah.

2.4.1. Analisis Dampak terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Penerapan dana penguatan modal akan secara langsung menyentuh berbagai lapisan masyarakat, terutama para pelaku usaha kecil.

A. Potensi Dampak Positif

Dengan adanya perda dana penguatan modal dapat terdapat beberapa aspek positif yang mungkin akan berpengaruh dalam aspek kehidupan masyarakat antara lain yakni

- 1. Peningkatan Aktivitas Ekonomi dan Lapangan Kerja.** Dengan akses modal yang lebih mudah, UMKM dapat melakukan ekspansi usaha, meningkatkan produksi, dan memperbaiki kualitas produk. Hal ini secara langsung akan membuka lapangan kerja baru dan menyerap tenaga kerja lokal, sehingga mengurangi angka pengangguran.
- 2. Peningkatan Pendapatan dan Kesejahteraan.** Bagi pelaku usaha, tambahan modal berarti potensi peningkatan omzet dan keuntungan.

Peningkatan pendapatan ini akan berdampak langsung pada peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan keluarga mereka.

3. **Mendorong Inklusi Keuangan.** Sistem ini dapat menjangkau para pelaku usaha yang *unbankable* (tidak memenuhi syarat perbankan konvensional). Ini memberikan mereka kesempatan untuk masuk ke dalam ekosistem ekonomi yang lebih formal dan membangun rekam jejak keuangan.
4. **Pemberdayaan Kelompok Rentan.** Jika Perda ini dirancang dengan baik, dana penguatan modal dapat diprioritaskan untuk kelompok rentan seperti perempuan kepala keluarga, penyandang disabilitas, atau pemuda wirausaha, sehingga menjadi alat pemberdayaan sosial yang efektif.
5. **Meningkatkan Daya Saing Produk Lokal.** Modal yang diterima dapat digunakan untuk inovasi, pembelian teknologi sederhana, atau sertifikasi produk (misalnya, sertifikasi halal, PIRT). Hal ini akan meningkatkan daya saing produk lokal di pasar yang lebih luas.

B. Potensi Dampak Negatif dan Risiko

Selain dampak positif juga terdapat dampak negatif dan resiko yang mungkin akan terjadi dengan adanya Perda tentang Dana Penguatan Modal. Beberapa resiko atau dampak negative yang mungkin timbul antara lain:

1. **Potensi Ketidaktepatan Sasaran.** Tanpa kriteria seleksi yang ketat dan transparan, dana berisiko jatuh ke tangan pihak yang tidak berhak atau yang dekat dengan kekuasaan. Hal ini dapat menimbulkan kecemburuan sosial dan mengurangi efektivitas program.



2. **Ketergantungan (*Moral Hazard*)**. Skema dana bergulir atau hibah yang terlalu mudah dapat menciptakan mentalitas ketergantungan pada bantuan pemerintah, bukannya mendorong kemandirian usaha.
3. **Distorsi Pasar**. Bantuan modal dengan bunga sangat rendah atau tanpa bunga dapat mendistorsi pasar keuangan mikro lokal. Lembaga keuangan mikro lainnya seperti BPR atau koperasi simpan pinjam mungkin akan kesulitan bersaing.
4. **Risiko Konflik Sosial**. Proses seleksi yang dianggap tidak adil atau penyaluran yang tidak merata dapat memicu konflik horizontal di tengah masyarakat.

2.4.2. Analisis Dampak terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Penyediaan dana penguatan modal oleh pemerintah daerah memiliki konsekuensi langsung terhadap struktur dan kesehatan APBD.

A. Potensi Peningkatan Beban Keuangan Daerah

Adanya perda ini menyebabkan adanya peningkatan beban keuangan daerah yang bersumber dari alokasi anggaran belanja langsung. Sumber utama dana penguatan modal adalah APBD, sehingga dalam pemberian dana penguatan modal pemerintah daerah harus mengalokasikan anggaran yang signifikan, yang berarti ada *opportunity cost*. Dana yang dialokasikan untuk program ini bisa jadi mengurangi porsi anggaran untuk sektor penting lainnya seperti pendidikan, kesehatan, atau infrastruktur dasar.



Implementasi Perda ini juga memerlukan biaya operasional yang tidak sedikit, yang mencakup pendanaan untuk Tim Verifikasi dan Survei, yang berupa Gaji dan biaya operasional untuk tim yang menyeleksi kelayakan calon penerima. Pendanaan Administrasi dan Sistem Informasi, dalam bentuk pengembangan dan pemeliharaan sistem untuk pencatatan, penyaluran, dan pemantauan dana. Pendanaan untuk biaya pendampingan dan pelatihan SDM, untuk mendorong terciptanya efektif pengelolaan dana penguatan modal.

Sebagai dana yang menysar usaha mikro dengan risiko tinggi, tingkat pengembalian pinjaman (jika skemanya pinjaman bergulir) kemungkinan tidak akan 100%. Pemerintah daerah harus siap menanggung kerugian dari dana yang tidak kembali, yang pada hakikatnya adalah kerugian uang publik. Sehingga akan muncul adanya Risiko Kredit Macet (Non-Performing Loan) yang dapat menyebabkan beban keuangan daerah terbesar.

Untuk mendorong pengelolaan yang tepat sasaran tentu diperlukan mekanisme pengawasan yang kuat dari Inspektorat Daerah atau lembaga terkait lainnya. Proses audit dan evaluasi secara berkala juga merupakan komponen biaya yang harus dianggarkan. Sehingga akan muncul potensi beban keuangan daerah untuk biaya pengawasan dan evaluasi sebagai upaya memastikan akuntabilitas pengelolaan dana penguatan modal.

B. Potensi Manfaat terhadap Keuangan Daerah Jangka Panjang

Selain potensi menimbulkan peningkatan beban keuangan daerah, adanya Perda tentang Dana Penguatan Modal juga berpotensi terhadap keuangan daerah



jangka panjang. Beberapa potensi manfaat adanya Perda Dana Penguatan Modal terhadap keuangan daerah jangka panjang antara lain yakni

1. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Jika program ini berhasil, geliat ekonomi yang tercipta akan meningkatkan basis pajak dan retribusi daerah. Usaha yang berkembang akan membayar Pajak Restoran, Pajak Hotel (jika terkait pariwisata), retribusi pasar, dll. Ini adalah investasi jangka panjang untuk kesehatan fiskal daerah.
2. Efek Multiplier (*Multiplier Effect*). Setiap rupiah yang disuntikkan ke ekonomi lokal akan berputar dan menciptakan nilai tambah yang lebih besar. Peningkatan daya beli masyarakat akan menstimulasi sektor-sektor ekonomi lainnya.
3. Pengurangan Beban Sosial. Dengan terciptanya lapangan kerja dan menurunnya angka kemiskinan, beban pemerintah daerah untuk program bantuan sosial (jaring pengaman sosial) dalam jangka panjang dapat berkurang.



BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Penyusunan suatu Peraturan Daerah (Perda) harus didasarkan pada landasan yuridis yang kokoh dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Prinsip ini dikenal sebagai asas *lex superior derogat legi inferiori*. Oleh karena itu, analisis terhadap peraturan terkait menjadi tahapan krusial untuk memastikan bahwa Perda Dana Penguatan Modal memiliki legitimasi, tidak tumpang tindih, dan selaras (terharmonisasi) dengan kebijakan nasional dan peraturan lainnya. Analisis ini mencakup tiga aspek utama:

1. Kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur materi tersebut.
2. Substansi Materi Muatan yang harus selaras dengan undang-undang sektoral.
3. Aspek Formal dan Prosedural dalam pembentukan Perda.

Secara rinci analisis terhadap tiga aspek tersebut dijabarkan dalam masing-masing sub bab berikut ini.

3.1. Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah

Kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk Perda Dana Penguatan Modal bersumber dari peraturan perundang-undangan berikut:

1. **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)**



Pasal 18 ayat (6) Menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan." Ini adalah dasar konstitusional utama bagi pemerintah daerah untuk membentuk produk hukum daerah.

2. **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan UU No. 6 Tahun 2023)**

UU ini membagi urusan pemerintahan menjadi urusan absolut, konkuren, dan umum. Dana penguatan modal termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Secara spesifik, materi muatan Perda tentang Dana Penguatan Modal ini berkaitan dengan urusan pilihan:

- **Urusan Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah (UKM)** yang menjadi dasar utama bagi daerah untuk melakukan perlindungan, pemberdayaan, dan fasilitasi bagi UKM, koperasi dan pelaku usaha lainnya, termasuk fasilitasi permodalan.
- **Urusan Pemberdayaan Masyarakat Desa**, yang fokus pada pemberdayaan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dalam mendorong pengembangan pelaku usaha di tingkat desa
- **Urusan Urusan Penanaman Modal:** Pemberian kemudahan dan fasilitasi modal bagi usaha lokal adalah bagian dari upaya meningkatkan iklim investasi di daerah.



Berdasarkan Evaluasi Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah, dapat ditarik garis besar bahwa pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota memiliki kewenangan yang sah (*legitimate authority*) untuk mengatur dan mengimplementasikan program penguatan modal bagi UMKM, koperasi, LPD dan pelaku usaha lainnya di wilayahnya.

3.2. Analisis Peraturan Terkait Aspek Substansi

Substansi atau isi dari Perda harus mengacu dan tidak bertentangan dengan peraturan sektoral berikut:

A. Aspek Keuangan Daerah Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal harus secara jelas menyebutkan sumber dana yang berasal dari APBD, apakah dari pos Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, atau Penyertaan Modal Pemerintah Daerah. Masing-masing memiliki konsekuensi hukum dan akuntansi yang berbeda. Jika, sumber dana dari Hibah/Bansos cenderung bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta harus memenuhi kriteria yang sangat ketat. Penggunaannya harus dievaluasi secara berkala. Jika sumber dana dari Penyertaan Modal, maka dana penguatan modal hanya dapat diberikan kepada BUMD atau

lembaga keuangan milik daerah. Dana ini menjadi bagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Jika sumber dana bersumber dari Dana Bergulir maka dapat dikelola oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam bentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) untuk fleksibilitas pengelolaan.

Selain mengingat aspek keuangan merupakan aspek yang paling krusial. Maka Perda tentang Dana Penguatan Modal juga harus mengatur mekanisme penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, dan pertanggungjawaban dana sesuai dengan siklus dan kaidah dalam PP No. 12/2019 untuk menjamin akuntabilitas, agar tidak menjadi temuan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

B. Aspek Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (yang telah disahkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023)

Perda ini harus diposisikan sebagai instrumen daerah untuk melaksanakan amanat UU UMKM dan UU Cipta Kerja, terutama dalam hal penyediaan akses pembiayaan yang mudah bagi UMKM. Perda wajib menggunakan definisi dan kriteria (berdasarkan modal usaha atau hasil penjualan tahunan) untuk UMKM sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah turunan UU Cipta Kerja. Perda tidak boleh membuat kriteria sendiri yang bertentangan. Kedua UU ini juga mengamanatkan pemerintah (termasuk pemda) untuk memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan bagi UMKM, Koperasi, dan pelaku usaha



lainnya. Perda ini adalah bentuk konkret dari pelaksanaan amanat tersebut di bidang pembiayaan.

C. Aspek Kelembagaan Pengelola berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pemilihan kelembagaan pengelola (Dinas teknis, UPTD/BLUD, atau BUMD) akan sangat menentukan efektivitas dan keberlanjutan program. Masing-masing memiliki landasan hukum, kelebihan, dan kekurangan yang berbeda. Jika mekanisme penyaluran dana dilakukan melalui penyertaan modal kepada suatu lembaga, maka lembaga tersebut idealnya berbentuk BUMD (misalnya, Bank Pembangunan Daerah, BPR milik Pemda, atau PT Jamkrida). Perda harus mempertimbangkan aspek tata kelola BUMD jika memilih jalur ini, termasuk independensi dan profesionalisme pengelola.

3.3. Analisis Aspek Formal dan Prosedural

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15/2019 dan UU No. 13/2022, proses penyusunan Raperda harus mengikuti tahapan yang diatur, mulai dari perencanaan (masuk dalam Program Pembentukan Perda), penyusunan naskah akademik (jika diperlukan), pembahasan bersama DPRD, fasilitasi/harmonisasi oleh Kemendagri/Gubernur, hingga penetapan dan pengundangan. Mengingat Perda ini memiliki dampak luas terhadap keuangan dan masyarakat, penyusunannya sangat direkomendasikan untuk didahului dengan Naskah Akademik yang berisi kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis. UU ini mewajibkan adanya partisipasi masyarakat yang bermakna



(meaningful participation). Pemerintah daerah harus membuka ruang konsultasi publik dengan para pemangku kepentingan (pelaku UMKM, asosiasi usaha, akademisi).

3.4. Isu Penyusunan Perda tentang Dana Penguatan Modal

Penyusunan Perda Dana Penguatan Modal memiliki dasar hukum yang kuat, baik dari sisi kewenangan daerah maupun amanat undang-undang sektoral. Namun, penyusunannya menuntut ketelitian dalam sinkronisasi dan harmonisasi dengan berbagai peraturan yang lebih tinggi, terutama terkait: Pengelolaan Keuangan Daerah (PP 12/2019), Definisi dan Pemberdayaan UMKM (UU 20/2008 jo. UU Cipta Kerja), dan Prosedur Pembentukan Peraturan (UU 12/2011 dan perubahannya). Dengan memperhatikan seluruh kerangka hukum tersebut, Perda yang dihasilkan akan menjadi produk hukum yang solid, implementatif, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Penyusunan Perda Dana Penguatan Modal memiliki potensi munculnya isu kritis yang perlu menjadi perhatian dalam penyusunannya. Beberapa isu kritis yang perlu menjadi perhatian antara lain:

1. Potensi Tumpang Tindih dengan program pembiayaan dari Pemerintah Pusat seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) atau Ultra Mikro (UMi). Hal ini penting menjadi perhatian agar penyusunan Perda dapat dirancang untuk menyasar segmen yang belum terjangkau oleh program pusat, misalnya usaha rintisan (*startup*) atau usaha ultra mikro yang belum *bankable*.



2. Pemilihan Bentuk Hukum, Perda harus secara eksplisit dan tegas menetapkan bentuk hukum dana yang disalurkan. Untuk keberlanjutan, skema dana bergulir yang dikelola oleh BLUD seringkali lebih efektif daripada hibah, karena mendorong tanggung jawab pengembalian dan dapat terus berputar.
3. Klausul Pengawasan, penting untuk dapat memasukkan klausul yang jelas mengenai mekanisme pengawasan internal (oleh Inspektorat Daerah) dan eksternal, serta sanksi yang tegas bagi penyalahgunaan dana, baik oleh pengelola maupun penerima.



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap produk hukum, termasuk Peraturan Daerah, tidak lahir di ruang hampa. Ia harus memiliki landasan filosofis yang kokoh yang menjadi sumber nilai, moralitas, dan cita-cita yang hendak diwujudkan. Penyusunan Perda tentang Dana Penguatan Modal didasarkan pada pilar-pilar filosofis sebagai berikut:

1. Pilar Keadilan Sosial (*Social Justice*)

Landasan utama dan terdalam dari Perda ini adalah perwujudan Sila kelima Pancasila yakni Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Filosofi ini mengandung makna bahwa negara (termasuk pemerintah daerah) memiliki tanggung jawab moral untuk mengurangi kesenjangan. Realitas ekonomi menunjukkan adanya kesenjangan akses permodalan antara usaha besar yang mapan dengan usaha mikro dan kecil yang rentan. Perda ini adalah instrumen untuk mengurangi kesenjangan tersebut dengan memberikan akses yang lebih adil dan berpihak.



Keadilan bukan berarti memberikan perlakuan yang sama rata, melainkan memberikan kesempatan yang setara sesuai dengan kondisi masing-masing. Bagi pelaku usaha kecil yang terhambat oleh syarat perbankan yang rumit, Perda ini hadir untuk menciptakan arena persaingan yang lebih seimbang, di mana mereka memiliki kesempatan nyata untuk tumbuh. Munculnya Perda tentang Dana Penguatan Modal diharapkan dapat memberikan kesempatan yang setara. Perda tentang Dana Penguatan Modal juga merupakan bentuk keberpihakan (afirmasi) pemerintah daerah kepada kelompok ekonomi yang seringkali termarginalkan. Adanya perda ini dilambangkan sebagai bentuk keberpihakan kepada yang Lemah (*Affirmative Action*), hal ini merupakan manifestasi dari semangat konstitusi untuk melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum, dimulai dari lapisan masyarakat yang paling membutuhkan.

2. Pilar Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Filosofi ini memandang bahwa negara tidak boleh bersikap pasif atau hanya menjadi "penjaga malam" (*night-watchman state*). Sebaliknya, negara harus melakukan intervensi positif untuk secara aktif meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan warganya. Dalam konteks ini, Perda Dana Penguatan Modal adalah wujud nyata dari Kehadiran Negara. Pemerintah daerah hadir secara konkret di tengah kesulitan yang dihadapi warganya, khususnya dalam memperoleh modal usaha. Ini menunjukkan bahwa negara peduli dan bertindak, tidak membiarkan warganya berjuang sendirian melawan mekanisme pasar yang seringkali tidak berpihak.



Perda Dana Penguatan Modal juga sebagai bentuk Investasi Sosial. Dana yang disalurkan bukan dipandang sebagai biaya, melainkan sebagai investasi sosial jangka panjang. Dengan menguatkan fondasi ekonomi masyarakat, pemerintah daerah sedang berinvestasi pada stabilitas sosial, pengurangan angka kriminalitas, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan kemandirian daerah di masa depan.

3. Pilar Pemberdayaan dan Kemandirian (*Empowerment and Self-Reliance*)

Esensi dari Perda ini bukanlah sekadar memberikan bantuan karitatif atau belas kasihan. Filosofi di baliknya adalah pemberdayaan, yaitu sebuah proses untuk memberikan kekuatan dan kemampuan kepada individu atau kelompok agar dapat mengendalikan nasibnya sendiri. Perda ini disusun untuk menjadikan Modal sebagai Katalisator. Dana penguatan modal tidak dilihat sebagai tujuan akhir, tetapi sebagai katalisator atau pemicu yang membebaskan potensi ekonomi masyarakat yang selama ini terpendam. Perda ini diharapkan mampu menggerakkan kreativitas, inovasi, dan semangat wirausaha.

Perda ini juga disusun untuk membangun martabat, bukan ketergantungan. Tujuan perda ini adalah untuk mengubah posisi pelaku usaha dari objek penerima bantuan menjadi subjek ekonomi yang mandiri, produktif, dan bermartabat. Oleh karena itu, skema penguatan modal idealnya dirancang untuk mendorong tanggung jawab dan kemandirian, bukan menciptakan budaya ketergantungan.



4. Pilar Ekonomi Kerakyatan dan Gotong Royong (*People's Economy & Mutual Cooperation*)

Perda ini secara filosofis juga berakar pada konsep Ekonomi Kerakyatan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945, yang menekankan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Dengan disusunnya Perda tentang Dana Penguatan Modal diharapkan ada dapat menguatkan basis ekonomi lokal. UMKM, koperasi, LPD, dan Pelaku usaha lainnya adalah soko guru atau tulang punggung ekonomi lokal. Menguatkan mereka berarti menguatkan fondasi ekonomi daerah secara keseluruhan, menjadikannya lebih tahan terhadap guncangan ekonomi eksternal.

Perda tentang Dana Penguatan Modal ini juga didorong untuk mewujudkan semangat gotong royong modern. Keberhasilan satu UMKM akan menciptakan efek berantai (*multiplier effect*) seperti membuka lapangan kerja bagi tetangga, membeli bahan baku dari pemasok lokal, dan meningkatkan perputaran uang di komunitas. Ini adalah manifestasi modern dari nilai luhur gotong royong, di mana kemajuan satu pihak turut mengangkat kemajuan bersama.

Dengan demikian, Perda tentang Dana Penguatan Modal bukanlah sekadar dokumen teknis-administratif mengenai penyaluran uang. Secara filosofis, ia adalah sebuah pernyataan politik dan moral dari pemerintah daerah. Ia adalah penegasan komitmen untuk mewujudkan keadilan sosial, menjalankan fungsi sebagai negara kesejahteraan, memberdayakan warganya menuju kemandirian, dan membangun tatanan ekonomi lokal yang berlandaskan semangat gotong royong dan kekeluargaan. Landasan



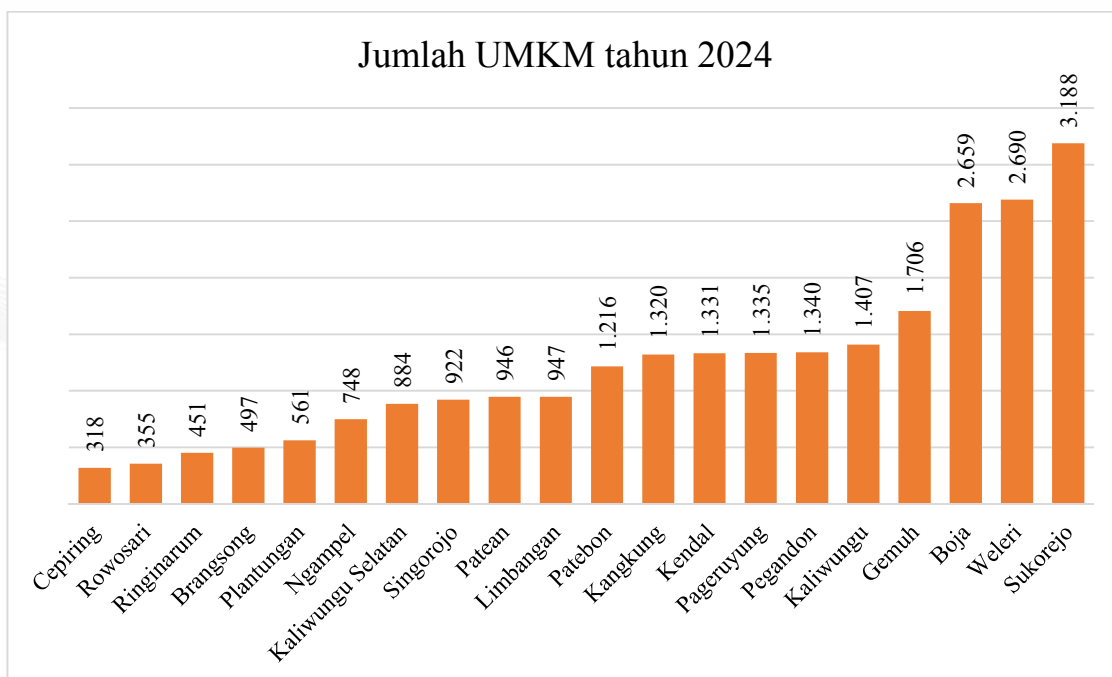
inilah yang harus menjiwai setiap pasal, mulai dari penetapan kriteria penerima hingga mekanisme pengawasan, agar tujuan mulianya dapat tercapai.

4.2. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat. Landasan sosiologis mengkaji kondisi, fakta, dan realitas sosial yang ada di tengah masyarakat Kabupaten Kendal yang menjadi alasan empiris mengapa Perda Dana Penguatan Modal ini diperlukan. Peraturan ini dirancang sebagai respons langsung terhadap tantangan dan potensi yang hidup dalam struktur sosial-ekonomi masyarakat Kendal.

1. Struktur Ekonomi Masyarakat dan Dominasi Sektor UMKM

Secara sosiologis, struktur ekonomi Kabupaten Kendal didominasi oleh pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) serta sektor informal. Fakta ini terlihat dari kondisi Sebaran Usaha yang terdapat di Kabupaten Kendal. Berdasarkan data menunjukkan bahwa terdapat puluhan ribu unit UMKM yang tersebar di berbagai kecamatan, mulai dari wilayah pesisir (Kaliwungu, Kendal Kota) hingga wilayah agraris dan pegunungan (Boja, Singorojo, Sukorejo). Sektornya pun beragam, meliputi pengolahan makanan (kerupuk, bandeng presto, aneka camilan), kerajinan, konveksi, pertanian, perikanan, hingga jasa perdagangan.



Sumber: <https://kudasakti.kendalkab.go.id/> (diolah), 2025

Gambar 4. 1 Sebaran UMKM di Kabupaten Kendal berdasarkan Kecamatan Tahun 2024

Ditinjau dari karakteristik usaha, mayoritas usaha ini bersifat subsisten dan dikelola secara keluarga (usaha rumahan), dengan manajemen yang masih tradisional dan pencatatan keuangan yang sederhana atau bahkan tidak ada. Selain itu, ditinjau kondisi UMKM, koperasi dan pelaku usaha lainnya secara *de facto* berfungsi sebagai "katup pengaman" sosial-ekonomi (*social safety net*), menyerap tenaga kerja lokal yang tidak terserap oleh sektor formal dan menjadi sumber penghidupan utama bagi sebagian besar keluarga. Kondisi ini menunjukkan bahwa denyut nadi perekonomian riil di Kendal berada di tangan para pelaku usaha kecil. Oleh karena itu, intervensi kebijakan yang menasar langsung pada



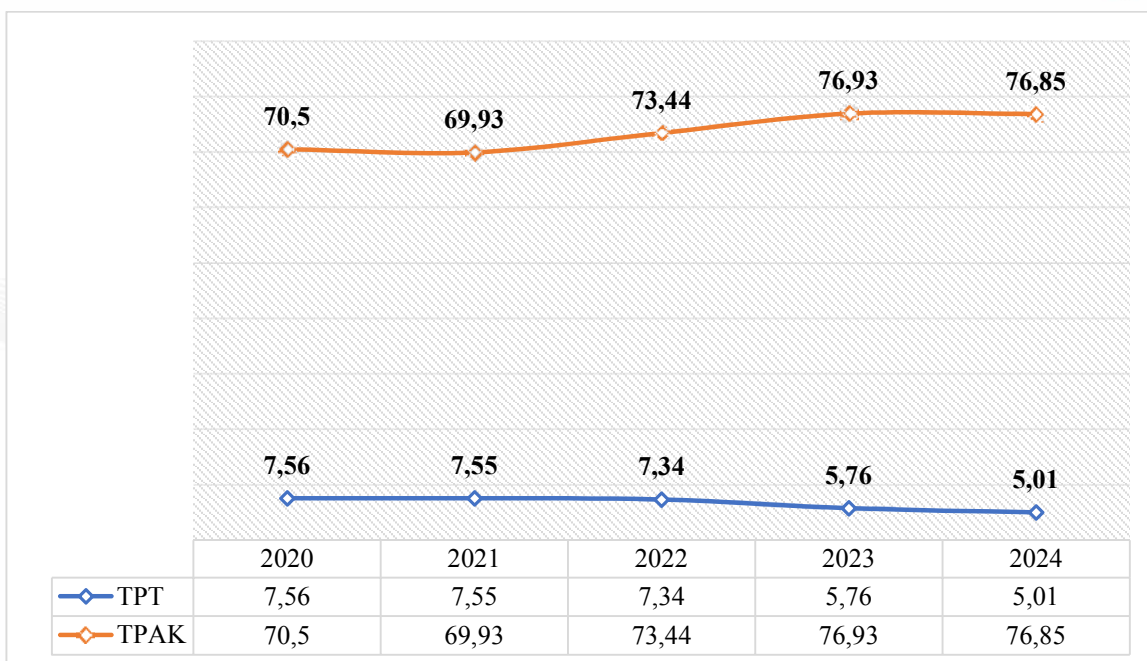
penguatan modal mereka adalah sebuah keharusan sosiologis untuk menjaga stabilitas ekonomi dan sosial.

2. Tantangan Ketenagakerjaan

Pembangunan ketenagakerjaan di era otonomi daerah bersifat strategis untuk mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Masalah ketenagakerjaan dalam pembangunan daerah bersifat kompleks dan multidimensional disebabkan lingkaran yang saling kait mengkait yaitu meningkatnya jumlah tenaga kerja baru dari kelompok usia muda yang baru lulus sekolah/ perguruan tinggi yang masuk pasar kerja, masalah tenaga kerja tidak/kurang terampil yang memerlukan pekerjaan, cukup tingginya angka pengangguran terbuka (TPT), meningkatnya tenaga kerja perempuan karena meningkatnya pendidikan/ keterampilan yang baik, kelompok usia produktif setengah penganggur dan mereka bekerja di lingkungan kerja yang tidak memadai (tidak terjamin keselamatan dan keamanan kerja serta pendapatannya); pekerja di sektor informal yang belum terjamin pendapatan dan perlindungannya, masalah anak yang terpaksa bekerja. Masalah yang tidak kalah penting adalah belum optimalnya perlindungan tenaga kerja; kesejahteraan tenaga kerja dan kasus perselisihan ketenagakerjaan (perselisihan hubungan industrial) dan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang terjadi karena menurunnya pertumbuhan ekonomi dan perubahan lingkungan strategis dunia industri, perdagangan dan jasa-jasa lainnya.



Jumlah angkatan kerja (*supply*) yang memasuki pasar kerja bertambah banyak dengan permintaan atau penempatan tenaga kerja (*demand*), yang berakibat angka pengangguran cenderung bertambah. Hal ini diketahui dari perbandingan jumlah pelamar kerja dengan pegawai yang dibutuhkan suatu perusahaan atau instansi pemerintah. Pengangguran merupakan akibat dari suatu kondisi dimana terjadi ketidaksesuaian antara penawaran (ketersediaan) tenaga kerja dengan kebutuhan tenaga kerja (lowongan kerja). Kondisi serupa juga terjadi di Kabupaten Kendal, dimana pertumbuhan lowongan pekerjaan lebih kecil jika dibandingkan dengan pertumbuhan pencari kerja yang memasuki pasar kerja. Angka pengangguran merupakan indikator penting dalam mengukur kesejahteraan masyarakat di suatu daerah, karena semakin tinggi jumlah pengangguran, maka semakin tinggi pula anggota masyarakat yang tidak mempunyai pekerjaan dan pendapatan tetap. Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kendal secara konsisten menunjukkan masih adanya angka kemiskinan dan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Pada tahun 2024 TPAK Kabupaten Kendal tahun 2024 adalah 76,85 artinya dari 100 orang penduduk usia kerja, sekitar 76-77 termasuk angkatan kerja. Sementara TPT Kabupaten Kendal tahun 2024 adalah 5,01 artinya dari 100 orang angkatan kerja terdapat 5 orang lebih yang menganggur.



Sumber: <https://kudasakti.kendalkab.go.id/> (diolah), 2025

**Gambar 4. 2 Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)
Kabupaten Kendal Tahun 2020-2024**

Kondisi ini secara sosiologis disebabkan oleh Keterbatasan Lapangan Kerja Formal dimana pertumbuhan sektor formal belum mampu menyerap seluruh angkatan kerja yang ada. Selain itu juga disebabkan ada Keterbatasan Modal untuk Wirausaha. Banyak individu atau keluarga memiliki keinginan dan keterampilan untuk berwirausaha, namun terhambat oleh ketiadaan modal awal. Mereka terjebak dalam siklus "ingin usaha tapi tak ada modal, tak ada modal maka tetap menganggur/miskin".

Perda Dana Penguatan Modal hadir sebagai solusi konkret untuk memutus siklus ini dengan menyediakan modal produktif. Ini adalah upaya untuk



mengubah status masyarakat dari pencari kerja (*job seeker*) menjadi pencipta kerja (*job creator*), meskipun dalam skala mikro.

3. Kesenjangan Akses Permodalan Formal

Dari perspektif sosiologis, terdapat kesenjangan akses (*access gap*) yang nyata antara pelaku UMKM di Kendal dengan lembaga keuangan formal seperti perbankan. Hambatan tersebut antara lain adanya Hambatan Struktural. Persyaratan agunan (jaminan), prosedur administrasi yang rumit, dan keharusan memiliki laporan keuangan yang rapi menjadi tembok penghalang bagi sebagian besar pelaku usaha mikro. Adanya Hambatan Kultural berangkat dari adanya rasa "segan" atau "takut" untuk berurusan dengan bank, serta rendahnya literasi keuangan di kalangan masyarakat perdesaan. Kendala lainnya juga terjadi dari adanya Hambatan Geografis, bagi masyarakat yang tinggal di wilayah pegunungan yang jauh dari pusat kota, akses fisik ke lembaga keuangan juga menjadi kendala.

Kondisi ini menciptakan sebuah "kekosongan" yang tidak dapat diisi oleh mekanisme pasar murni. Perda ini secara sosiologis berfungsi untuk mengisi kekosongan tersebut, dengan skema yang lebih fleksibel, prosedural yang disederhanakan, dan pendekatan yang lebih proaktif menjangkau masyarakat.

4. Dinamika Sosial Akibat Industrialisasi (Kawasan Industri Kendal)



Kehadiran Kawasan Industri Kendal (KIK) telah membawa perubahan sosial-ekonomi yang signifikan. Namun, industrialisasi ini juga menciptakan dinamika baru seperti adanya Potensi Marginalisasi atau ada risiko bahwa masyarakat lokal dan UMKM setempat hanya akan menjadi penonton, tidak mampu bersaing atau terlibat dalam rantai pasok industri besar. Tanpa intervensi, industrialisasi bisa memperlebar kesenjangan antara pekerja industri dengan pelaku usaha tradisional. Di sisi lain, KIK menciptakan permintaan baru untuk produk dan jasa pendukung (katering, laundry, kos-kosan, pasokan bahan baku lokal, dll), yang juga menciptanya tumbuhnya Peluang usaha Baru.

Perda ini menjadi instrumen strategis untuk memastikan masyarakat Kendal tidak termarjinalkan. Dengan penguatan modal, UMKM lokal didorong agar mampu meningkatkan kualitas dan kapasitasnya sehingga dapat menangkap peluang ekonomi yang lahir dari keberadaan KIK. Ini adalah upaya untuk menciptakan hubungan simbiosis mutualisme, bukan eksploitasi.

5. Modal Sosial dan Kultur Kewirausahaan Lokal

Masyarakat Kabupaten Kendal memiliki modal sosial (*social capital*) yang cukup kuat, seperti semangat gotong royong, kelompok-kelompok pengajian, kelompok tani, dan paguyuban lainnya. Selain itu, sudah tertanam kultur kewirausahaan yang ulet, meskipun dalam skala kecil. Perda ini secara sosiologis berupaya untuk melembagakan modal sosial, dengan menyasar kelompok usaha bersama, Perda ini dapat memanfaatkan dan memperkuat ikatan sosial yang sudah ada untuk tujuan produktif. Perda ini juga didoring untuk



memberi apresiasi dan stimulus. Kehadiran Perda ini adalah bentuk pengakuan dan apresiasi dari pemerintah daerah terhadap semangat juang dan potensi wirausaha warganya. Dana yang diberikan menjadi stimulus agar potensi tersebut dapat berkembang ke skala yang lebih besar.

Berdasarkan analisis kondisi empiris di atas, Perda tentang Dana Penguatan Modal untuk Kabupaten Kendal bukanlah sebuah kebijakan yang mengawang-awang. Perda ini adalah jawaban yang mendesak dan relevan atas fakta-fakta sosial seperti dominasi UMKM sebagai tulang punggung ekonomi, adanya kantong-kantong kemiskinan dan pengangguran, kesenjangan akses modal yang nyata, dinamika sosial akibat industrialisasi, serta potensi modal sosial yang belum tergarap optimal. Perda ini diharapkan menjadi instrumen rekayasa sosial (*social engineering*) yang efektif untuk mendorong terciptanya masyarakat Kendal yang lebih mandiri, inklusif, dan sejahtera secara merata.

4.3. Landasan Yuridis.

Landasan yuridis merupakan keseluruhan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan, acuan materi muatan, dan pedoman tata cara penyusunan Peraturan Daerah. Landasan ini memastikan bahwa Perda yang dibentuk memiliki legalitas, tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Penyusunan Perda Kabupaten Kendal tentang Dana Penguatan Modal didasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai berikut, yang diurutkan secara hierarkis:



1. Dasar Hukum Utama

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- a. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945: Menjadi landasan konstitusional tertinggi yang memberikan hak kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal untuk menetapkan Peraturan Daerah guna melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Pasal 33 ayat (4) UUD 1945: Mengamanatkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Perda ini merupakan implementasi prinsip tersebut di tingkat lokal.

2. Dasar Hukum Kewenangan dan Materi Muatan

- a. **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang).**

Relevansi UU ini adalah dasar utama kewenangan Pemerintah Kabupaten Kendal untuk menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Perda Dana Penguatan Modal merupakan pelaksanaan dari Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, khususnya pada:



- a. Sub Urusan Pemberdayaan Usaha Kecil dan Menengah (UKM):
Memberikan landasan bagi Pemkab Kendal untuk melakukan pendataan, fasilitasi, dan pengembangan UKM, termasuk fasilitasi akses permodalan.
- b. Sub Urusan Koperasi.
- c. Sub Urusan Pemberdayaan Masyarakat.
- d. Sub Urusan Penanaman Modal.

b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (sebagaimana telah ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023)

Relevansi UU ini mengubah, menghapus, dan menetapkan pengaturan baru terkait berbagai sektor, termasuk kemudahan berusaha bagi UMKM. Perda ini harus selaras dengan semangat dan ketentuan dalam UU Cipta Kerja yang bertujuan memberikan kemudahan dan kepastian bagi UMKM untuk berkembang, salah satunya melalui akses pembiayaan.

c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)

Relevansi: Meskipun sebagian pasalnya telah diubah oleh UU Cipta Kerja, UU ini masih menjadi rujukan utama mengenai definisi, semangat, dan tujuan pemberdayaan UMKM. Perda ini harus mengacu pada kriteria UMKM yang diatur dalam peraturan pelaksana dari UU ini dan UU Cipta Kerja.



d. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Relevansi Menjadi dasar hukum karena sasaran penerima dana penguatan modal juga mencakup Koperasi sebagai badan usaha yang perlu diberdayakan di Kabupaten Kendal.

3. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan

a. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Relevansi dengan PP ini adalah pedoman teknis paling krusial. Perda harus secara tegas tunduk pada PP ini dalam hal:

- 1) Sumber Pendanaan: Menjelaskan sumber dana dari APBD, apakah akan dianggarkan sebagai Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, atau Penyertaan Modal kepada BUMD.
- 2) Mekanisme Pengelolaan: Mengatur tata cara penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban dana. Jika berbentuk dana bergulir, pengelolaannya harus mengikuti kaidah pengelolaan keuangan daerah, misalnya melalui pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) berstatus Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).
- 3) Akuntabilitas: Memastikan seluruh proses dapat diaudit dan dipertanggungjawabkan sesuai peraturan.



b. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Relevansi dengan PP ini, sebagai peraturan pelaksana UU Cipta Kerja, PP ini memberikan detail mengenai kriteria baru UMKM berbasis modal usaha dan hasil penjualan, serta berbagai program kemudahan dari pemerintah. Perda Kabupaten Kendal wajib menyelaraskan kriteria penerima manfaat dengan yang tercantum dalam PP ini.

4. Dasar Hukum Prosedural

a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022)

Relevansi dengan UU ini adalah menjadi pedoman formal dalam seluruh proses penyusunan Perda, mulai dari tahap perencanaan dalam Program Pembentukan Perda (Propemperda), penyusunan Naskah Akademik (jika diperlukan), pembahasan dengan DPRD, pelaksanaan partisipasi publik yang bermakna, hingga proses harmonisasi, penetapan, dan pengundangan.

b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (sebagaimana diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018)

Relevansi: Memberikan petunjuk teknis yang lebih rinci mengenai tata cara dan tahapan pembentukan Perda di lingkungan pemerintah daerah.



5. Implikasi Yuridis bagi Perda Kabupaten Kendal

Berdasarkan landasan yuridis di atas, Perda tentang Dana Penguatan Modal di Kabupaten Kendal harus dirancang dengan memperhatikan hal-hal berikut:

- a. Kewenangan yang Sah: Perda ini memiliki dasar kewenangan yang kuat berdasarkan UU Pemerintahan Daerah.
- b. Kesesuaian Substansi: Materi muatan, terutama kriteria UMKM dan mekanisme fasilitasi, harus selaras dengan UU Cipta Kerja dan PP No. 7 Tahun 2021.
- c. Akuntabilitas Keuangan: Mekanisme penganggaran dan pertanggungjawaban dana harus tunduk sepenuhnya pada PP No. 12 Tahun 2019.
- d. Kepatuhan Prosedural: Seluruh tahapan pembentukannya wajib mengikuti alur yang ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan Permendagri terkait.



BAB V

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

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

5.1. Jangkauan

Jangkauan Peraturan Daerah ini menetapkan batasan mengenai kepada siapa peraturan ini berlaku (subjek hukum) dan apa saja yang diaturinya (objek hukum).

1. Subjek Hukum (Pihak yang Terikat), terdiri dari:

- a. **Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal**, mencakup Bupati dan Perangkat Daerah terkait yakni Badan Keuangan Daerah (BPKAD) Kabupaten Kendal, Dinas Perdagangan, Koperasi, dan UKM Kabupaten Kendal dan Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) sebagai regulator, fasilitator, dan penyelenggara program dana penguatan modal.
- b. **Lembaga Pengelola** yakni Badan atau unit kerja yang ditunjuk untuk mengelola dana, baik dalam bentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah



(UPTD), Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), maupun lembaga lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

c. **Penerima Manfaat** yakni Pelaku usaha yang menjadi sasaran program, yaitu:

- Usaha Mikro dan Kecil (UMK) perorangan
- Kelompok Usaha Bersama (KUBE)
- Koperasi
- Lembaga Pengkreditan Desa (LPD)
- Dengan syarat utama berdomisili, memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) Kabupaten Kendal, dan menjalankan usahanya secara nyata di wilayah Kabupaten Kendal.

2. **Objek Hukum (Hal yang Diatur)**, meliputi:

- a. **Dana Penguatan Modal**, merupakan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Kendal.
- b. **Seluruh Proses dan Mekanisme**, mencakup keseluruhan tahapan pengelolaan dana penguatan modal, mulai dari perencanaan, penganggaran, penetapan sasaran, sosialisasi, penyaluran, pemanfaatan, pendampingan, pembinaan, pemantauan, evaluasi, hingga pertanggungjawaban dana.

5.2. Arah Pengaturan

Arah pengaturan mendeskripsikan visi, tujuan, dan sasaran yang ingin dicapai melalui penerbitan Perda ini. Ia menjadi pemandu dalam merumuskan setiap pasal agar



selaras dengan cita-cita yang diharapkan. Tujuan utama dari Perda ini adalah **"Mewujudkan kemandirian dan daya saing ekonomi kerakyatan melalui ekosistem wirausaha yang tangguh, inklusif, dan berkelanjutan di Kabupaten Kendal."** Untuk mencapai tujuan tersebut, arah pengaturan kebijakan ini meliputi:

1. **Meningkatkan Aksesibilitas Permodalan**, melalui penyediaan skema permodalan yang mudah, terjangkau, dan bertanggung jawab bagi pelaku UMK yang selama ini mengalami kesulitan mengakses lembaga keuangan formal (*unbankable*).
2. **Mendorong Peningkatan Skala Usaha (Scaling-up)**, dengan mengarahkan pemanfaatan dana untuk kegiatan produktif yang dapat meningkatkan skala usaha, seperti penambahan kapasitas produksi, perbaikan kualitas produk, inovasi, dan perluasan jangkauan pemasaran.
3. **Menciptakan Lapangan Kerja dan Mengurangi Kemiskinan**, dengan menjadikan program ini sebagai instrumen untuk menstimulasi lahirnya wirausaha baru dan berkembangnya usaha yang sudah ada, sehingga mampu menyerap tenaga kerja lokal dan berkontribusi langsung pada penurunan angka kemiskinan.
4. **Membangun Kemandirian dan Kapasitas Pelaku Usaha**, dengan mengubah paradigma dari sekadar "memberi dana" menjadi "memberdayakan". Oleh karena itu, pengaturan wajib menyertakan aspek pendampingan, pembinaan, dan pelatihan (manajemen keuangan, pemasaran digital, dll) sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari bantuan modal.



5. **Mendukung Prioritas Pembangunan Daerah**, dengan menyelaraskan penyaluran dana dengan sektor-sektor unggulan dan strategis di Kabupaten Kendal, seperti agribisnis, perikanan, pariwisata, serta mendorong UMKM lokal agar mampu menangkap peluang ekonomi dari keberadaan Kawasan Industri Kendal (KIK).
6. **Menjamin Akuntabilitas dan Keberlanjutan Program**, dengan membangun sistem pengelolaan yang transparan, akuntabel, dan memiliki mekanisme yang jelas untuk memastikan keberlanjutan program, misalnya melalui skema dana bergulir (*revolving fund*) yang efektif.

5.3. Judul

Judul peraturan daerah yang akan disusun adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kendal tentang Dana Penguatan Modal.

5.4. Ketentuan Umum

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal Kabupaten Kendal, perlu memuat ketentuan umum sebagai berikut:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Kabupaten Kendal.
2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Kendal.



4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal.
5. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Kecamatan.
6. Dana penguatan modal adalah dana bergulir yang disediakan kepada orang pribadi, kelompok tani, koperasi, atau usaha mikro, kecil dan menengah, unit pengelola kegiatan program pemberdayaan masyarakat serta lembaga keuangan nonbank yang diperuntukan sebagai modal tambahan dalam mengembangkan usahanya.
7. Pemohon adalah orang pribadi, kelompok tani, koperasi, atau usaha mikro, kecil dan menengah, unit pengelola kegiatan program pemberdayaan masyarakat serta lembaga keuangan nonbank yang berdomisili di Daerah yang mengajukan permohonan dana penguatan modal.
8. Penerima dana penguatan modal adalah orang pribadi, kelompok tani, koperasi, atau usaha mikro, kecil dan menengah, unit pengelola kegiatan program pemberdayaan masyarakat serta lembaga keuangan nonbank yang memanfaatkan dana penguatan modal.
9. Kontribusi adalah imbal jasa atas pemanfaatan dana penguatan modal.
10. Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah satuan kerja perangkat daerah atau unit kerja pada organisasi perangkat daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan



kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

5.5. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan adalah rincian pokok-pokok bahasan atau substansi yang akan diatur dalam batang tubuh Peraturan Daerah. Ruang lingkup ini akan menjadi kerangka dalam penyusunan bab dan pasal. Materi muatan Perda ini sekurang-kurangnya akan mencakup:

1. BAB I: KETENTUAN UMUM

Berisi definisi dan pengertian istilah-istilah kunci untuk menghindari multitafsir, seperti Dana Penguatan Modal, Usaha Mikro, Usaha Kecil, Koperasi, Kelompok Usaha Bersama, Dana Bergulir, Hibah, Pendampingan, Pembinaan, Pemerintah Daerah, Bupati, Perangkat Daerah terkait, dll.

2. BAB II: ASAS, PRINDIP, MAKSUD, DAN TUJUAN

- Memuat asas-asas pengelolaan dana penguatan modal dilakukan berdasarkan asas pengelolaan keuangan daerah yakni asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.
- Prinsip pelaksanaan pemberian dana penguatan modal diselaraskan dengan prinsip pemberian insentif dan disinsentif, dengan prinsip yakni kepastian hukum; kesetaraan; transparansi; akuntabilitas; dan efektif dan efisien.
- Menjelaskan maksud dari dana penguatan modal adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.



- Tujuan pemberian dana penguatan modal adalah untuk menciptakan peluang usaha masyarakat guna peningkatan pendapatan masyarakat.

3. BAB III: SUMBER DANA PENGUATAN MODAL

- Menegaskan sumber pendanaan dari APBD Kabupaten Kendal, yang dapat bersumber dari
 - a. Anggaran Pendapatan Belanja Negara;
 - b. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi; dan atau
 - c. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten.

4. BAB IV: SASARAN DAN KRITERIA PENERIMA

- Sasaran pemberian dana penguatan modal adalah: orang pribadi, kelompok tani, koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah, unit pengelola kegiatan program pemberdayaan masyarakat, dan Lembaga keuangan nonbank.
- Kriteria penerima dijabarkan pada masing-masing sasaran penerima
- Dasar penerimaan pemberian pinjaman Dana Penguatan Modal:
 - a. pemenuhan persyaratan administrasi dan kriteria penerima;
 - b. kemampuan keuangan calon penerima; dan
 - c. kemampuan keuangan daerah.

5. BAB V: PERMOHONAN DAN DANA PENGUATAN MODAL



- Mengatur alur proses permohonan yang terdiri dari persyaratan administrasi, dan prosedur

6. BAB VI: PENGEMBALIAN DANA PENGUATAN MODAL

- Menetapkan ketentuan prosedur pengembalian dana penguatan modal beserta kemungkinan sanksi pada proses pengembalian yang terkendala.

7. BAB VII: PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PENGGUNAAN DANA PENGUATAN MODAL

- Mengatur bentuk-bentuk pembinaan penggunaan dan apenguatan modal
- Mengatur mekanisme pengawasan terhadap pemanfaatan dana.

8. BAB IX: KETENTUAN PENUTUP

- Menyatakan waktu mulai berlakunya Peraturan Daerah.



BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya sebagai berikut:

Salah satu bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah adalah adanya pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu berkreasi dengan memanfaatkan potensi daerah guna meningkatkan kemampuan keuangannya dalam membiayai program kerja Pemerintah Daerah agar upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui dana penguatan modal yang hasilnya diperuntukan bagi pembangunan dan pelayanan masyarakat di Daerah. Hal itu pula yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kendal.

Dana penguatan modal yang diberikan kepada orang pribadi, kelompok tani, koperasi, usaha kecil dan menengah adalah upaya untuk menggerakkan usahanya melalui mekanisme dana penguatan modal. Perda tentang Dana Penguatan Modal bukanlah sekadar dokumen teknis-administratif mengenai penyaluran uang. Secara filosofis, ia adalah sebuah pernyataan politik dan moral dari pemerintah daerah. Ia adalah penegasan komitmen untuk mewujudkan keadilan sosial, menjalankan fungsi sebagai negara kesejahteraan, memberdayakan warganya menuju kemandirian, dan membangun tatanan ekonomi lokal yang berlandaskan semangat gotong royong dan kekeluargaan. Landasan



inilah yang harus menjiwai setiap pasal, mulai dari penetapan kriteria penerima hingga mekanisme pengawasan, agar tujuan mulianya dapat tercapai.

Berdasarkan analisis kondisi empiris di atas, Perda tentang Dana Penguatan Modal untuk Kabupaten Kendal bukanlah sebuah kebijakan yang mengawang-awang. Perda ini adalah jawaban yang mendesak dan relevan atas fakta-fakta sosial seperti dominasi UMKM sebagai tulang punggung ekonomi, adanya kantong-kantong kemiskinan dan pengangguran, kesenjangan akses modal yang nyata, dinamika sosial akibat industrialisasi, serta potensi modal sosial yang belum tergarap optimal. Perda ini diharapkan menjadi instrumen rekayasa sosial (*social engineering*) yang efektif untuk mendorong terciptanya masyarakat Kendal yang lebih mandiri, inklusif, dan sejahtera secara merata.

Penyusunan Perda Dana Penguatan Modal memiliki dasar hukum yang kuat, baik dari sisi kewenangan daerah maupun amanat undang-undang sektoral. Namun, penyusunannya menuntut ketelitian dalam sinkronisasi dan harmonisasi dengan berbagai peraturan yang lebih tinggi, terutama terkait: Pengelolaan Keuangan Daerah (PP 12/2019), Definisi dan Pemberdayaan UMKM (UU 20/2008 jo. UU Cipta Kerja), dan Prosedur Pembentukan Peraturan (UU 12/2011 dan perubahannya). Dengan memperhatikan seluruh kerangka hukum tersebut, Perda yang dihasilkan akan menjadi produk hukum yang solid, implementatif, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.



6.2. Saran

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal merekomendasikan:

1. Sesuai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Kendal Tahun 2025, Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal Kabupaten Kendal yang telah disusun Naskah Akademiknya, perlu segera dikaji oleh Pemerintah Kabupaten Kendal serta persetujuan paripurna DPRD Kabupaten Kendal untuk segera dibahas Bersama Bupati.
2. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Penguatan Modal lebih lanjut melalui kegiatan seperti dengar pendapat dalam rangka konsultasi publik dengan pihak terkait dan/atau pemangku kepentingan yang ada di Kabupaten Kendal.



DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press
- Bhat, S. A., & Meher, S. (2020). Impact of covid-19 crisis on MSME sector in India. *ANUSANDHAN – NDIM's J Bus Manag Res [Internet]*, 2(2), 40–48. <https://doi.org/10.56411/anusandhan.2020.v2i2.40-48>
- Brealey, R. A., Myers, S. C., & Allen, F. (2020). *Principles of Corporate Finance* (13th ed.). McGraw-Hill Education.
- Brigham, E. F., & Houston, J. F. (2018). *Fundamentals of Financial Management* (15th ed.). Cengage Learning.
- Dun, Wililian N, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. (Diterjemahkan oleh: Samodra Wibawa.dkk.) Yogyakarta: Gaja Mada University Pres.
- Hanafi, M. M., & Halim, A. (2016). *Analisis Laporan Keuangan* (Edisi Kelima). UPP STIM YKPN.
- Jayeola, O., Shafie, S., Azmawani, A.A., Anuar, S.B.M., Hu, J., 2020. Contextual factors and strategic consequences of cloud enterprise resource planning (ERP) adoption in Malaysian manufacturing SMEs: a conceptual framework. *Int. J. Eco. Bus. Admin.* 8 (3), 176–201
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. (Relevan untuk memahami konflik agensi dalam keputusan pendanaan).
- Kantaprawira, Rusadi. 1988. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- Meutia, Intan Fitri, *Analisis Kebijakan public*, Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja
- Modigliani, F., & Miller, M. H. (1958). The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment. *The American Economic Review*, 48(3), 261–297.



- Myers, S. C. (1984). The Capital Structure Puzzle. *The Journal of Finance*, 39(3), 575-592. (Artikel yang mempopulerkan istilah *Trade-Off Theory* dan *Pecking Order Theory*).
- Myers, S. C., & Majluf, N. S. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*, 13(2), 187–221. (Sumber utama untuk *Pecking Order Theory*).
- Nugroho, D, Riant. 2003. Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- OECD, 2000. Small and Medium-Sized Enterprises: Local Strength, Global Reach. Policy Brief June 2000. OECD, Paris
- Pergelova, A., Angulo-Ruiz, F., 2014. The impact of government financial support on the performance of new firms: the role of competitive advantage as an intermediate outcome. *Enterpren. Reg. Dev.* 26, 663–705.
- Putri, Ananda Rayhana (2022) "Implementasi Peraturan Daerah Dalam Otonomi Daerah Menjadi Salah Satu Parameter Good Governance," "Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum Fhui: Vol. 2, Article 23, Hal. 839-856.
- Riyanto, B. (2013). *Dasar-dasar Pembelanjaan Perusahaan* (Edisi Keempat). BPFE Yogyakarta.
- Ross, S. A., Westerfield, R. W., & Jaffe, J. (2019). *Corporate Finance* (12th ed.). McGraw-Hill Education.
- Taufik, Moh. 2022. Hukum Kebijakan Publik, Teori dan Praksis. Yogyakarta: Tanah Air Beta
- Utomo, Warsito. 2006. Admnistrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Pradigmadari Adnistrasi Negara ke Administrasi Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Widodo, Joko, Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), Hal. 25.
- Wong, P.K., Ho, Y.P., Autio, E., 2005. Entrepreneurship, innovation and economic growth: evidence from GEM data. *Small Bus. Econ.* 24, 335–350.



Peraturan dan Konteks Indonesia:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (sebagaimana telah ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (sebagaimana diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018)

Otoritas Jasa Keuangan (OJK). (Tahun relevan). Peraturan OJK (POJK) terkait Penawaran Umum dan Penambahan Modal dengan Memberikan Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (PMHMETD). (Contoh: POJK No. 14/POJK.04/2019).

Otoritas Jasa Keuangan (OJK). (Tahun relevan). Peraturan OJK terkait Tingkat Kesehatan Keuangan Bank Umum atau Lembaga Jasa Keuangan Non-Bank.

Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM). (Situs web resmi dan publikasi tahunan). *Informasi mengenai skema dana penguatan modal untuk KUMKM.*

