

KAJIAN PANCASILA DALAM PEDOMAN UMUM PENGELOLAAN DANA BERGULIR PROVINSI JAWA TIMUR¹

Hesti Armiwulan S*, Yoan Nursari Simanjuntak, Sonya Claudia Siwu, Igam Arya Wada

Pusat Literasi Pancasila dan Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Surabaya
Jl. Raya Kalirungkut, Surabaya 60293

E-mail : hestiarmi@gmail.com, yoan_simanjuntak@yahoo.com, sonya@staff.ubaya.ac.id,
igamaryawada@gmail.com

Abstract

Pancasila is a fundamental source of Indonesian laws. It is the guidance in forming the Indonesian laws. Its position as the ideology and the philosophy of the nation, confirm that all regulations in Indonesia shall not be contradicted with the values of it. Based on Law Number 12 of 2011 and Law Number 15 of 2019 on The Amendments to Law Number 12 of 2011 on Establishment of Laws and Regulations, a Governor Regulation (Peraturan Gubernur) is categorized as one type of those regulations. Peraturan Gubernur Number 4 of 2018 concerning The Amendments to Peraturan Gubernur Number 88 of 2017 on The General Guidelines on the Management of Revolving Fund in East Java, is a basic regulation for society in using Local Government Budget (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) as a capital and investment. This regulation provides the society, the principles of managing the revolving fund, in that budget, in accordance with the applicable standards and norms. The revolving fund is the activator of the wheels of the economy in East Java. The policy provided in Peraturan Gubernur, is not just implemented as the basic regulation or as a legitimation in allocating the using of the local government budget. The regulation should be analyzed whether its norms or its legal substances have already fulfilled the values of Pancasila and the principles of the establishment of laws and regulations as regulated in Law Number 12 of 2011 and Law Number 15 of 2019 on The Amendments to Law Number 12 of 2011 concerning The Establishment of Laws and Regulations.

Key words : *Legal Idea; Revolving fund; Pancasila; Governor Regulation.*

Abstrak

Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang menjadi penuntun hukum. Posisi Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, serta dasar filosofis negara Republik menegaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan bahwa Peraturan Gubernur juga merupakan peraturan perundang-undangan. Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur adalah

¹ Kajian Analisis dan Rekomendasi Pancasila, atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur”, merupakan hasil kajian dari Fakultas Hukum Universitas Surabaya, penugasan dari Badan Pembinaan Ideologi Pancasila Tahun 2020.

kebijakan yang dikeluarkan sebagai dasar pelaksanaan penggunaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) untuk memberikan modal kerja dan investasi kepada masyarakat Jawa Timur agar dapat memenuhi prinsip-prinsip pengelolaan keuangan sesuai ketentuan dan norma yang berlaku. Dana bergulir modal kerja dan investasi Pemerintah Provinsi Jawa Timur disebutkan menjadi penggerak roda perekonomian Jawa Timur. Kebijakan dibidang ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Gubernur tidak cukup hanya dinilai atau digunakan sebagai dasar hukum atau legitimasi yang dapat dipertanggungjawabkan terkait pengalokasian penggunaan APBD, namun juga harus dianalisis norma atau substansi Peraturan Gubernur tersebut apakah telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan juga asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata Kunci : Cita Hukum; Dana Bergulir; Pancasila; Peraturan Gubernur.

A. Pendahuluan

Pancasila merupakan Dasar Negara , Pandangan hidup dan ideologi bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai dasar negara, Pancasila menjadi pedoman bertingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sekaligus merupakan cita hukum yang menjiwai seluruh peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya hukum yang berlaku merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakatnya). Cita hukum (*recht idee*) adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum yang terdiri atas tiga unsur: keadilan, hasil guna (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan masyarakat cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum (Bernard Arief Sidharta, 2000, p.180-181).

Mengutip pendapat Rudolf Stammler (1856-1939) berpendapat bahwa cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada

cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*Leitsteren*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin dicapai, namun cita hukum memberi manfaat karena ia mengandung dua sisi; dengan cita hukum kita dapat menguji hukum positif dan kepada cita hukum kita dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*Zwangversuch zum Richtigen*).

Cita hukum menurut Gustav Radbruch (1878-1949) tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.

Kedudukan Pancasila sebagai cita hukum membawa konsekuensi bahwa nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar sesuai kepribadian bangsa Indonesia atau tidak. Di samping itu juga memiliki fungsi regulatif yang menentukan hukum itu adil atau tidak. Nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila memiliki daya tahan dan kemampuan untuk mengantisipasi perkembangan zaman.

Pancasila merupakan panduan bagi terbentuknya hukum nasional. Semua produk hukum yang dibuat dan diberlakukan, ditujukan untuk mewujudkan gagasan-gagasan yang dikandung dalam Pancasila. Atas dasar itulah, Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang menjadi penuntun hukum. Posisi Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Sebagai suatu konsep norma hukum tertinggi atau sumber dari segala sumber hukum, Pancasila berintikan seperangkat nilai yang bersifat menyeluruh dan mendalam. Pancasila menjadi suatu pondasi kokoh yang bersumber dari pandangan hidup serta cerminan dari peradaban, kebudayaan, keluhuran budi dan kepribadian yang tumbuh dalam sejarah perkembangan suatu negara.

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma dalam UUD 1945. Pancasila menjadi ukuran untuk menilai suatu kebijakan hukum (*legal policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) di bidang hukum dan perundang-undangan (Maruarar Siahaan, 2008, p.28).

Pembangunan hukum nasional diarahkan pada asas-asas yang merupakan pencerminan falsafah Pancasila, yang sesuai dengan sila-sila Pancasila, yaitu asas ketuhanan, asas kemanusiaan, asas persatuan dan kesatuan, asas demokrasi, serta asas keadilan social (Mochtar Kusumaatmadja, 2002, p.187). Penerapan atau realisasi Pancasila pada bidang-bidang kehidupan hukum itu menumbuhkan hukum yang dijiwai atau diwarnai oleh Pancasila. Keseluruhan tata hukum sebagai suatu sistem aturan hukum positif yang merupakan

penjabaran atau penerapan Pancasila pada bidang hukum dapat disebut Hukum Pancasila (Bernard Arief Sidharta, 2018, p.135-151). Hukum Pancasila mengatur, mewujudkan ketertiban yang adil dalam kehidupan kemasyarakatan di Indonesia, demi tercapainya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

Mengambil dari teori Hans Nawiasky, Pancasila oleh Notonagoro disebut sebagai *staatsfundamentalnorm*. Hal ini berarti pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. Pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta Pancasila digunakan untuk menguji hukum positif.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum Negara.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam sistem norma Republik Indonesia, norma yang berlaku berada pada satu sistem yang berlapis-lapis berjenjang- jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada satu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, p.1-6).

Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan secara lebih rinci bahwa : jenis Peraturan

Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup antara lain Peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur. Berdasarkan dengan hal itu, Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum menjadikan Pancasila sebagai tolak ukur bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan atau aturan hukum yang dibuat di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila termasuk produk hukum daerah yaitu Peraturan Gubernur yang dibuat untuk kesejahteraan masyarakat.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) memiliki dua konteks pengertian yaitu, Pertama, Perundang – undangan merupakan suatu proses terkait pembentukan/ proses membentuk peraturan – peraturan dalam suatu Negara, dari tingkat pusat sampai dengan ditingkat daerah. Kedua, Perundang – undangan merupakan segala peraturan yang dibuat oleh Negara, yang secara kongkrit terwujud dalam pembentukan peraturan – peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah (Mahendra Kurniawan, 2007, p.5).

Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka penting untuk dilakukan kajian teoritis apakah peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan Pancasila. Begitu pula dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur.

B. Metode Penelitian

Kajian ini adalah kajian atau penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, dan juga disesuaikan dengan nilai-nilai yang tercantum dalam Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metoda pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan atau studi dokumen (Bambang Waluyo, 2002, p.18-19). Adapun bahan hukum yang digunakan

adalah bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yaitu literatur hukum, jurnal ilmiah dan buku-buku yang relevan dengan obyek kajian dalam penelitian ini.

C. Hasil dan Pembahasan

Analisis atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur, meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam hal pengelolaan keuangan oleh Gubernur selaku kepala daerah, terdapat penegasan bahwa gubernur adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Anggaran Daerah yang tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah.

2. Produk Hukum Peraturan Gubernur

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 246 Ayat (1) Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa “Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Perkada”. Adapun mengenai asas pembentukan dan materi muatan, begitu juga terkait perencanaan, penyusunan dan penetapan Perkada berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Apabila mencermati substansi *Konsiderans Menimbang*, Peraturan Gubernur tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur, bahwa pembentukan Perkada adalah atas kuasa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Padahal dalam *Konsiderans Mengingat* yang substansinya memuat dasar hukum yang berhubungan dan memiliki relevansi dengan materi muatan dari Peraturan Gubernur dimaksud, ternyata ada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Jawa Timur (Lembaran Daerah Tahun 2007 Nomor 1, Seri E). Selain ada produk hukum yang secara khusus mengatur mengenai dana bergulir yaitu, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 218/PMK.05/2009

tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.005/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir Pada Kementerian Negara/Lembaga, justru tidak ditulis dalam *Konsiderans Mengingat*.

3. Substansi Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018 adalah Perubahan atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur yang meliputi 7 Bab dan 11 Pasal. Adapun hal-hal yang diatur dalam Peraturan Gubernur tersenut antara lain :

a. Definisi Dana Bergulir

Dalam Pergub ini yang dimaksud dengan Dana Bergulir dalam Pergub tersebut adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi Masyarakat Jawa Timur yang berada di wilayah Jawa Timur maupun di luar wilayah Jawa Timur. Dana bergulir tersebut dibedakan menjadi dua yaitu :

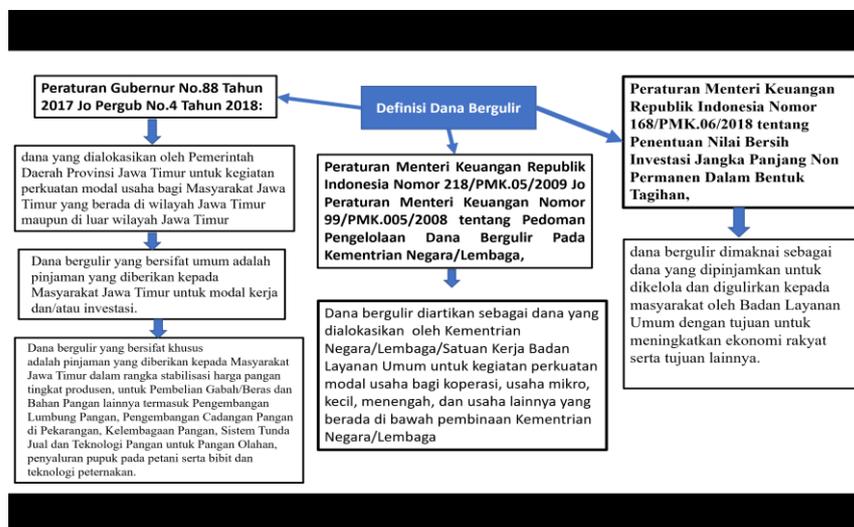
- 1) Dana bergulir yang bersifat umum adalah pinjaman yang diberikan kepada Masyarakat Jawa Timur untuk modal kerja dan/atau investasi.
- 2) Dana bergulir yang bersifat khusus adalah pinjaman yang diberikan kepada Masyarakat Jawa Timur dalam rangka stabilisasi harga pangan tingkat produsen, untuk Pembelian

Gabah/Beras dan Bahan Pangan lainnya termasuk Pengembangan Lumbung Pangan, Pengembangan Cadangan Pangan di Pekarangan, Kelembagaan Pangan, Sistem Tunda Jual dan Teknologi Pangan untuk Pangan Olahan, penyaluran pupuk pada petani serta bibit dan teknologi peternakan.

Mencermati frasa yang terdapat dalam definisi Dana Bergulir dengan frasa yang terdapat dalam definisi Dana bergulir yang bersifat umum dan yang bersifat khusus terdapat perbedaan yang signifikan. Dalam definisi Dana Bergulir disebutkan sebagai dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, sedangkan dalam definisi dana bergulir yang bersifat umum, dana bergulir adalah pinjaman yang diberikan kepada masyarakat Jawa Timur untuk keperluan permodalan, begitu pula definisi dana bergulir yang bersifat khusus yang juga dimaknai sebagai pinjaman.

Selanjutnya terkait dengan pinjaman tersebut juga dijelaskan dalam Pasal 1 angka 12, bahwa yang dimaksud pemberian pinjaman kepada masyarakat Jawa Timur adalah “kegiatan dengan pola *chanelling*, dalam rangka meningkatkan dan memberdayakan ekonomi kerakyatan, meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan anggota dan masyarakat, memperluas lapangan kerja, dan mengentaskan kemiskinan”.

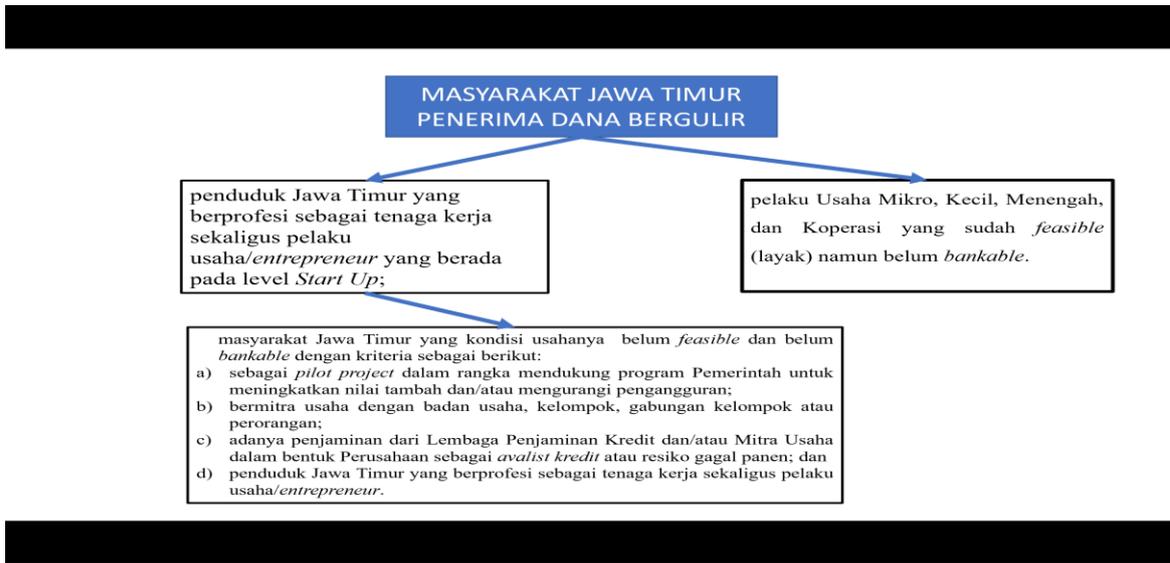
Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dimaknai bahwa sesungguhnya dana bergulir tidak berbeda dengan hutang piutang atau pinjam meminjam dalam konteks keperdataan yang menimbulkan kewajiban mengembalikan atau membayar pinjaman ditambah biaya-biaya dan bunga sebagaimana yang terjadi dalam praktik perbankan atau hutang piutang pada umumnya. Perbedaannya hanya terkait dengan sumber dana yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

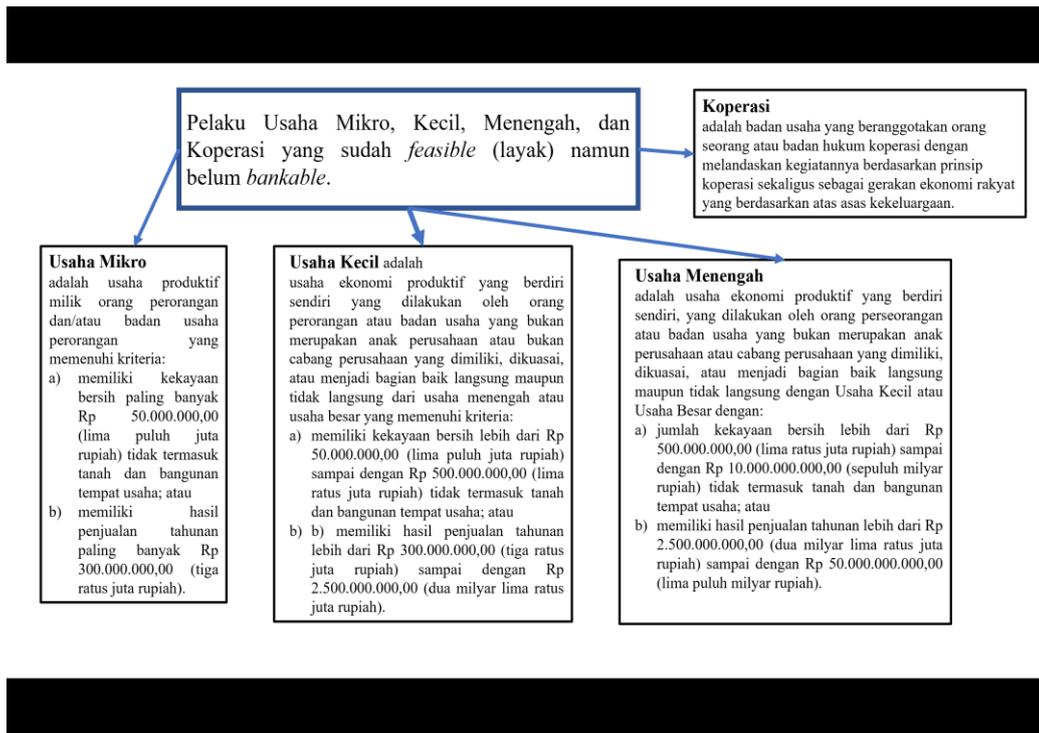


- b. Penerima Dana Bergulir
- Ditentukan dalam Pergub bahwa yang berhak menerima dana bergulir adalah masyarakat Jawa Timur. Namun ternyata tidak semua masyarakat Jawa Timur dapat mengakses dana bergulir, karena dalam Pasal 1 angka 6 ditentukan bahwa yang dimaksud masyarakat Jawa Timur adalah :
- a) penduduk Jawa Timur yang berprofesi sebagai tenaga kerja sekaligus pelaku usaha/*entrepreneur* yang berada pada level *Start Up*; dan
 - b) pelaku Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi yang sudah *feasible* (layak) namun belum *bankable*.

Begitupula dengan kelompok masyarakat Jawa Timur yang termasuk sebagai pelaku Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi yang sudah *feasible* (layak) namun belum *bankable*, juga harus memenuhi kriteria yang ditentukan dalam Pergub tersebut.

Dengan kata lain masyarakat Jawa Timur yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 6 tersebut tidak dapat menerima manfaat dari Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 88 Tahun 2017 juncto Peraturan Gubernur No.4 Tahun 2018.





c. Kewajiban Penerima Dana Bergulir

Masyarakat Jawa Timur penerima dana bergulir mempunyai kewajiban yang harus dipenuhi yaitu membayar pinjaman beserta dengan bunga pinjaman yang dibedakan menjadi tiga (3), sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 4. sebagai berikut :

- 1) Besarnya bunga pinjaman dana bergulir yang bersifat umum sebagai berikut:
 - a) pinjaman sampai dengan Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dikenakan bunga sebesar 4% (empat persen) efektif per tahun;
 - b) pinjaman diatas Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dikenakan bunga sebesar 6% (enam persen) efektif per tahun; dan

c) pinjaman kepada Masyarakat Jawa Timur yang berprofesi sebagai tenaga kerja sekaligus pelaku usaha/entrepreneur berada pada level *Start Up* dikenakan bunga sebesar 6% (enam persen) efektif per tahun.

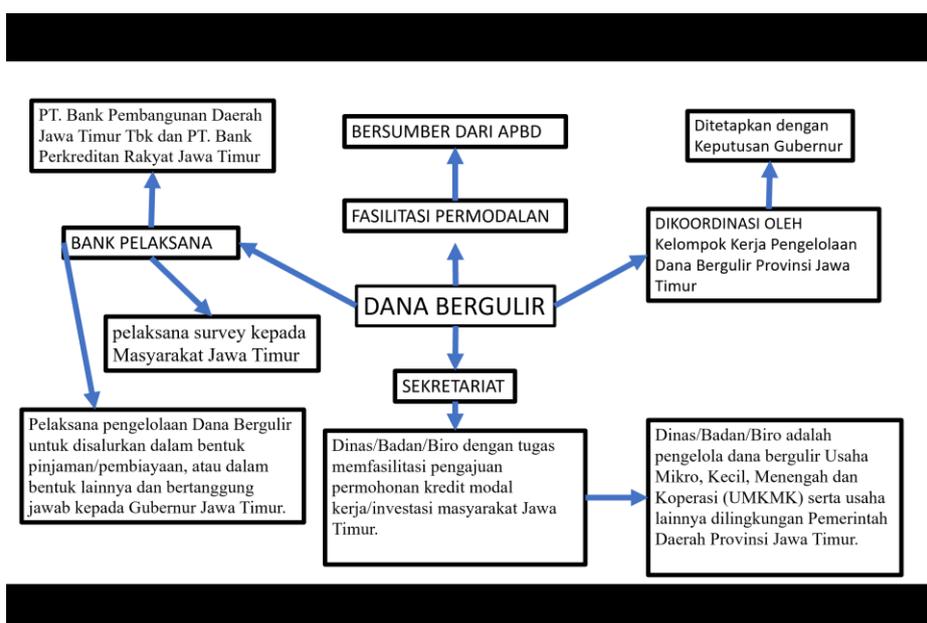
- 2) Besarnya bunga pinjaman dana bergulir yang bersifat khusus sebesar 3% (tiga persen) efektif per tahun.
- 3) Besarnya bunga pinjaman untuk program hulu hilir agro maritim sebesar 6% (enam persen) efektif per tahun.

Dalam Ketentuan Pasal 7 Ayat (5) menegaskan mengenai bunga pinjaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 disetor ke Kas Umum Daerah Provinsi Jawa Timur sebagai Pendapatan Asli Daerah.

d. Pengelolaan Dana Bergulir

Pengelolaan dana bergulir yang diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 4 Tahun 2018 ini apabila dicermati substansinya lebih tepat disebut sebagai payung hukum pengalokasian keuangan daerah yaitu APBD untuk memperoleh manfaat yang tidak menyalahi hukum sehingga secara prosedural dapat dipertanggungjawabkan. Melalui program Dana Bergulir diperoleh pendapatan yang dapat menambah jumlah APBD Provinsi Jawa Timur. Hal ini bisa dianalisis dengan mencermati ketentuan Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 5 Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018. Pasal 2 Ayat (1) secara eksplisit jelas menyebutkan, bahwa kegiatan fasilitasi permodalan dana bergulir yang dipinjamkan kepada masyarakat Jawa Timur adalah bersumber dari APBD yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Kelompok

Kerja Pengelolaan Dana bergulir Provinsi Jawa Timur yang dibentuk/ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Adapun Dinas/Badan/Biro berperan sebagai sekretariat yang bertugas memfasilitasi pengajuan permohonan kredit modal kerja/investasi masyarakat Jawa Timur. Sedangkan Bank pelaksana mendapat tugas melakukan survey kepada masyarakat yang mengajukan permohonan dana bergulir. Hal yang perlu mendapat perhatian dari ketentuan Pasal 2 adalah pembentukan Kelompok Kerja Pengelolaan Dana Bergulir (KKPDB) Provinsi Jawa Timur yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan penunjukan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur Tbk serta Bank Perkreditan Rakyat Jawa Timur sebagai Pelaksana pengelolaan dana bergulir yang bertanggung jawab kepada Gubernur Jawa Timur.

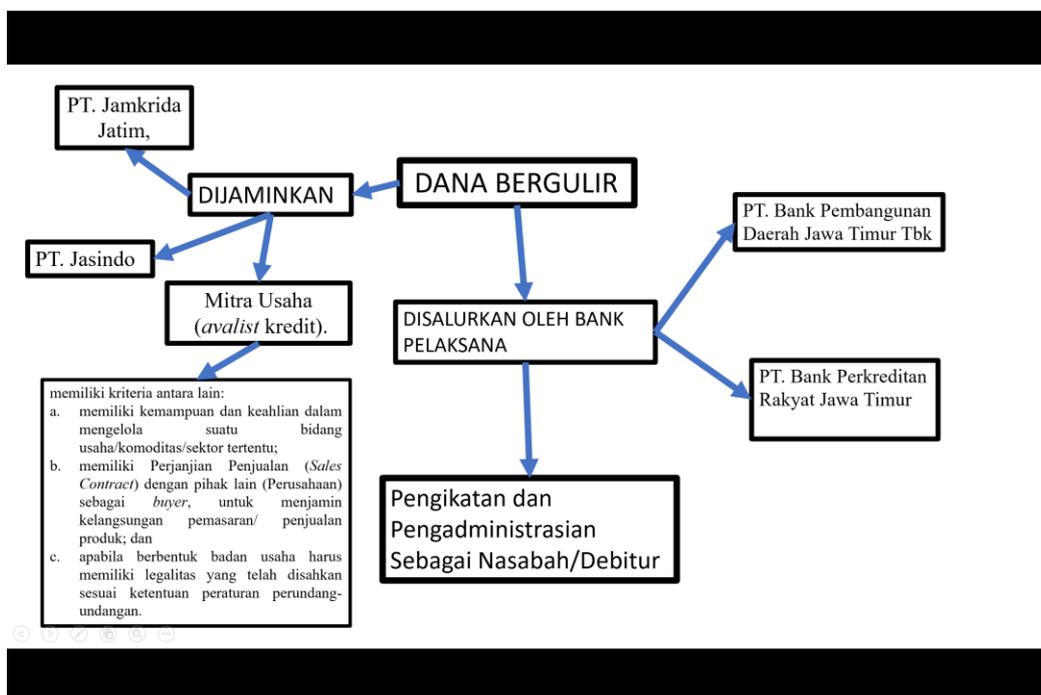


Selain itu Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 tahun 2018 juga telah menyebut secara eksplisit pihak yang menjadi penjamin dana bergulir sekaligus penegasan mengenai jasa yang diterima oleh Penjamin maupun bank pelaksana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 dan Pasal 5. Adapun imbal jasa ditentukan dalam Pasal 5, yaitu :

- 1) Pengadministrasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) diberikan biaya administrasi sebesar 1% (satu persen) yang dilakukan dalam bentuk program kegiatan pada Dinas/Badan/Biro yang bersangkutan melalui Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) masing-masing.
- 2) Terhadap penjaminan sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 3 ayat (2) PT. Jamkrida diberikan Imbal Jasa Penjaminan (IJP) sebesar 1% (satu persen) per tahun dari plafond kredit yang dibebankan kepada Masyarakat Jawa Timur melalui bank pelaksana.

- 3) Dalam hal pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) khusus untuk Program Hulu Hilir Agro Maritim, IJP dibebankan pada APBD dengan besaran sebagai berikut:
 - a) PT. Jamkrida Jatim diberikan IJP sebesar 1 % (satu persen) per tahun dari plafond kredit; dan
 - b) PT. Jasindo diberikan IJP sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada PT. Jasindo.



e. Analisis Pancasila pada Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018

Pergub tersebut sesuai dengan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa.

	Nilai Pancasila
Sila pertama: Ketuhanan Yang Maha Esa	Nilai dari sila yang pertama menempatkan perekonomian sebagai suatu proses yang digerakkan tidak hanya oleh rangsangan-rangsangan ekonomi, tetapi juga rangsangan sosial dan moral. Nilai ketuhanan Yang Maha Esa adalah dasar moral dari perilaku ekonomi di Indonesia. Moral ekonomi yang berketuhanan menjadi landasan atau pedoman perilaku ekonomi di Indonesia di ranah peraturan perundang-undangan, penyusunan kebijakan-kebijakan pusat / daerah serta juga perorangan maupun kelompok masyarakat lain. Pembangunan ekonomi dilakukan tanpa ada diskriminasi di antara pemodal. Prinsip gotong royong yang berketuhanan harus tercermin dalam kebijakan dengan terutama memprioritaskan kebijakan ekonomi yang berpihak pada pelaku usaha kecil dan menengah.

Sila kedua: Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab	Kebijakan ekonomi ditujukan untuk tercapainya pemerataan sosial berlandaskan pada prinsip-prinsip kemanusiaan. Kemerataan sosial akan dapat dicapai jika asas kekeluargaan menjadi semangat menjadi semangat dasar dalam pengaturan kebijakan ekonomi di Indonesia. Solidaritas sosial hendaknya tercermin dalam kebijakan pemerintah di mana pemerintah melalui kebijakannya senantiasa mampu melakukan proteksi terutama kepada pelaku usaha kecil. Pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya harus mampu memberikan stimulasi kepada para pelaku usaha yang membutuhkan.
--	---

Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2018 secara ekspilisit telah menyebutkan di bagian Pembukaan dari Pergub kalimat “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa”. Begitu pula apabila ditinjau dari substansi yang menunjukkan keperpihakan Pemerintah Daerah Jawa Timur kepada pelaku usaha kecil, mikro dan menengah serta koperasi, hal tersebut menegaskan bahwa

Program dana bergulir yang dimaksudkan sebagai bentuk fasilitasi permodalan kepada masyarakat Jawa Timur khususnya bagi tenaga kerja sekaligus pelaku usaha /*entrepreneur* yang berada pada level *Start Up*; dan pelaku Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi, serta pernyataan yang terdapat dalam Konsiderans Menimbang yang menjelaskan maksud dikeluarkannya Pergub Dana Bergulir, yaitu “dalam rangka percepatan pelaksanaan Program Hulu Hilir Agro Maritim di Jawa Timur. Hal tersebut menegaskan adanya keperpihakan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur

dalam pemenuhan Hak Ekonomi dan Sosial sekaligus juga menunjukkan adanya semangat kebersamaan, solidaritas dan rasa kemanusiaan dan gotong royong sehingga pembangunan dan kesejahteraan dapat dinikmati oleh semua masyarakat di Jawa Timur. Dengan demikian Pergub Jatim ini telah sesuai dengan Pancasila.

<p>Sila ketiga: Persatuan Indonesia</p>	<p>Berdasarkan nilai dari sila ketiga ini maka adalah mutlak semangat nasionalisme menjiwai setiap kebijakan ekonomi yang dibuat oleh pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Setiap kebijakan ekonomi yang dibuat oleh pemerintah, hendaknya dapat meningkatkan ketangguhan atau ketahanan ekonomi nasional.</p>
--	--

Model intervensi Pemerintah Daerah Jawa Timur melalui program Dana Bergulir tentu tidak dapat dilepaskan dari Tujuan Nasional sebagaimana yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Ketika masyarakat memperoleh kesempatan sekaligus akses permodalan, maka diharapkan roda perekonomian yang digerakkan oleh masyarakat dapat menjadi kontribusi yang riil dalam menopang perekonomian nasional. Sebagaimana kita ketahui kekuatan ekonomi menjadi salah satu indikator/parameter Negara yang kuat dan diperhitungkan oleh negara lain.

<p>Sila keempat: Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan</p>	<p>Di Indonesia sokoguru perekonomian dengan bentuk paling konkret dari usaha bersama sebagaimana dimaksud dalam sila keempat ini adalah sebagaimana yang diterapkan dalam koperasi. Sistem ekonomi usaha bersama menerapkan asas kekeluargaan. Koperasi, usaha negara dan usaha swasta adalah pelaku utama. Masing-masing pelaku ekonomi memiliki etika kerja yang berbeda satu sama lain. Pemerintah melalui kebijakannya hendaknya mampu memberikan pedoman atau panduan kepada organisasi ataupun institusi ekonomi untuk bekerja bersama dengan menerapkan prinsip kerja berjiwa sosial melayani dan memperjuangkan kepentingan pelaku ekonomi khususnya anggota yang dalam hal ini pelaku usaha kecil dan menengah agar dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.</p>
---	--

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018, disatu sisi mengatur mengenai fasilitasi permodalan bagi masyarakat Jawa Timur yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), di sisi yang lain juga mengatur mekanisme penyaluran sekaligus mekanisme pengawasan secara transparan. Hal ini tentu dapat dimaknai sebagai kongkritisasi sistem pertanggungjawaban kepada public dalam

pengelolaan keuangan daerah. Bahkan Pergub tersebut menjadi pedoman dalam pengelolaan dana bergulir. Penjelasan ini memberikan penilaian bahwa ditinjau dari Sila Ke-empat, Pergub ini tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila

<p>Sila kelima: Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia</p>	<p>Sila kelima menghendaki adanyaimbangan yang jelas dan tegas baik kebijakan di tingkat nasional dengan kebijakan pemerintah di daerah untuk mencapai keadilan ekonomi dan keadilan sosial. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah tujuan akhir di mana masyarakat dapat hidup adil dan makmur, <i>gemah ripah karta raharja</i>, kehidupan ekonomi masyarakat mencerminkan sifat-sifat keadilan dan kemakmuran mencakup keadilan hukum, politik, sosial budaya, dan moral yang kesemuanya saling terkait erat berdasarkan Pancasila.</p>
--	--

Apabila dianalisis dari nilai Sila ke-Lima Pancasila, kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur jelas telah sesuai karena pada prinsipnya kebijakan mengenai Dana Bergulir bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Melalui Program Dana Bergulir, masyarakat Jawa Timur yang memenuhi persyaratan, khususnya pelaku usaha kecil, mikro, menengah dan koperasi akan mendapat modal yang diharapkan akan meningkatkan penghasilan sehingga meningkatkan status sosial dalam masyarakat.

D. Simpulan

Kesimpulan :

1. Peraturan Gubernur Jawa Timur Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir merupakan Kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah untuk memfasilitasi permodalan bagi masyarakat Jawa Timur yang memenuhi kriteria dan persyaratan sebagaimana yang diatur dalam Pergub dimaksud.
2. Fasilitasi permodalan bagi masyarakat Jawa Timur yang disebut dengan Dana bergulir diwujudkan dalam bentuk pinjaman yang dikoordinasi oleh Kelompok Kerja Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur, dan pelaksanaannya dilakukan oleh bank pelaksana yaitu PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur Tbk dan PT. Bank Perkreditan Rakyat Jawa Timur.
3. Peraturan Gubernur Jawa Timur Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir yang secara tegas menunjukkan keperpihakannya kepada masyarakat Jawa Timur yang berstatus tenaga kerja sekaligus pelaku usaha/*entrepreneur* dan juga pelaku Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Koperasi, serta maksud dari Pergub ini adalah dalam rangka percepatan pelaksanaan Program Hulu Hilir Agro Maritim di Jawa Timur memberikan makna bahwa produk hukum Pergub tersebut telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Rekomendasi:

1. Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa dalam melaksanakan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Gubernur

sebagai Kepala Daerah memiliki kewenangan membentuk Peraturan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa dari Peraturan Perundang-undangan. Sehubungan dengan hal tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan Peraturan Gubernur harus sesuai dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Program dana bergulir yang niatnya adalah fasilitasi permodalan, sebaiknya lebih menunjukkan posisi Pemerintah Daerah sebagai pihak yang berkewajiban mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial, bukan merepresentasikan sebagai pihak yang mencari keuntungan dari masyarakat. Pembebanan bunga atas pinjaman yang diberikan justru dapat menjadi sebab masyarakat penerima dana bergulir akan kesulitan mengembalikan pinjamannya.
3. Program Dana Bergulir sebaiknya juga diberikan kepada masyarakat Jawa Timur yang membutuhkan dan perlu pendampingan, tanpa ada persyaratan yang sangat birokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi*, (Jakarta: Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990)
- Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010)
- Anshori Ghofur Abdul, *Menggali Makna Sistem Hukum Dalam Rangka*
- Arif Nawawi Barda, *Kumpulan Hasil Seminar Nasional Ke I S/D VIII Dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, (Semarang: Pustaka Magister, 2008)
- Attamimi A. Hamid S, dkk, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara*, (Jakarta: BP-7 Pusat, 1991)
- Aziz syamsudi, *Proses dan Tehnik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika , 2011)
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: IND-Hill.Co, 1992)
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah*
- Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 07 – Akuntansi Dana Bergulir, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, 2008
- Diah Dwi Utami, *Analisis Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2009)
- Hans Kelsen, *General theory Of Law and State*, (Trans: Anders Wedberg)
- Hans Nawiasky, *Allgeimene als recht system lichen grundbegriffe*, (ensiedenin:benzieger, 1998)
- Hari Chand , *Modern Jurisprudence*, (Selangor : International Law Book Series, 2005)
- Hidayat Arief, *Negara Hukum Pancasila (Suatu Model Ideal Penyelenggaraan negara Hukum)*, *Makalah*, Disampaikan Pada Semiloka Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, (Jakarta. 2011)
- <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13144/Pancasila-Sebagai-Philosopische-Grondslag-Dan->

- Kedudukan-Pancasila-Dikaitkan-Dengan-Theorie-Von-Stafenufbau-Der-Rechtsordnung. Diakses pada 2 November 2020 Pukul 16.10
- J. Kaloh, Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah,(Jakarta: Sinar Grafika, 2010,)
- Josef Kaho Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2007).
- M. Solly Lubis, *Landasan Dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1989)
- Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007)
- Mahfud MD Moh, *Konstitusi dan Hukum dalam Konstroversi Isu*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010)
- Marett Leiboff dan Mark Thomas, *Legal theories in Principle* , (NSW: Thomson Lawbook Co., 2009)
- Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007)
- , *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010)
- Maruarar Siahaan, *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konsitusi, 2008)
- Mochtar Kusumaatmadja dan Bernard Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, (Jakarta: Alumni, 1999)
- Mubyarto, *Ekonomi Pancasila*, (Yogyakarta, BPFE-UGM, 2002)
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern Rechtsstaat*, (Jakarta : PT.Refika Aditama, 2011)
- N. Drijarkara, *Karya Lengkap Drijarkara*, (Jakarta: Kanisius, 2006)
- Ni'matul Huda , *Negara Hukum, Demokrasi , dan Judicial Review*, (Yogyakarta : UII Press, 2005)
- Pembangunan Ilmu Hukum Dan Sistem Hukum Nasional*, Orasi Ilmiah Dies Natalis Fakultas Hukum UGM, Ke-62, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM, 2008)
- Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Jakarta: Mandar Maju, 2000)
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2018 Nomor 4 Seri E)
- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bergulir Provinsi Jawa Timur (Berita Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2017 Nomor 88 Seri E)
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 168/PMK.06/2018 tentang Penentuan Nilai Bersih Investasi Jangka Panjang Non Permanen Dalam Bentuk Tagihan
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 218/PMK.05/2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.005/2008 tentang Pedoman

- Pengelolaan Dana Bergulir Pada Kementrian Negara/Lembaga
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- Roger dan Anthony Wright Eatwell, *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer*, (Jakarta : Mediatir, 2003)
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung : Cita Bhakti Akademika, 1996)
- Saksono, Ign. Gatut, *Pancasila Soekarno*, (Yogyakarta: Urna Cipta Media Jaya, 2008)
- Sudjana, "Hakikat Adil Dan Makmur Sebagai Landasan Hidup Dalam Mewujudkan Ketahanan Untuk Mencapai Masyarakat Sejahtera Melalui Pembangunan Nasional Berdasarkan Pancasila", *Jurnal Ketahanan Nasional* Vol. 24, No.2, Agustus 2018
- Suhardi, dkk, *Hukum Koperasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di Indonesia*, (Jakarta: Akademia, 2012)
- Syarif, Amiroeddin, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Wijaya, Nararia Sanggrama, *Agensifikasi Pengelolaan Dana Bergulir: Studi Kasus Pada Badan Layanan Umum Pengelola Dana Bergulir Tahun 2009-2013*, Discussion Paper Direktorat Penyusunan APBN Volume 3, Mei 2016
- Wirazilmustaan, Robuwan Rahmat, *Regulasi dan Strategi Kebijakan Pengelolaan Dana Bergulir (Analisis Problematika dalam Implementasinya di Kabupaten Bangka Tengah)*, Risalah Hukum, Volume 15, Nomor 1, Juni 2019