

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa salah satu tujuan dari Pembentukan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut, pengelolaan keuangan negara perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab serta digunakan sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jika dalam lingkup pemerintahan daerah, upaya tersebut diwujudkan dalam bentuk pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Bahwa di dalam pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas – luasnya. Pemberian otonomi yang seluas – luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam upaya mendukung pelaksanaan otonomi daerah, telah diundangkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) .

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, Pemerintah Daerah memerlukan langkah dan upaya untuk menambah sumber pendapatan daerah guna meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kegiatan pembangunan dalam bidang perekonomian. Untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan pelayanan kepada masyarakat, perlu diciptakan suatu iklim usaha dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, dengan upaya-upaya dan usaha untuk menambah dan mengembangkan sumber pendapatan asli daerah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan memupuk sumber pendapatan daerah adalah dengan melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah dalam hal ini Bank Pembangunan Daerah (BPD). Bank Pembangunan Daerah perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar – benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

Dalam Pasal 41 ayat (1) Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Dalam Pasal 41 ayat (5) Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004 juga dinyatakan

penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat berasal dari APBD dengan syarat APBD. diperkirakan surplus, dan barang milik daerah. Konsekuensi dari penyertaan modal Pemerintah Daerah yang dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Bank Pembangunan Daerah dengan mendapatkan hak kepemilikan, sehingga terjadi pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada Bank Pembangunan Daerah (BPD).

Bank Pembangunan Daerah (BPD) adalah merupakan salah satu jenis perbankan yang ada di Indonesia. Kebutuhan akan Bank Pembangunan Daerah oleh daerah – daerah di Indonesia khususnya bagi masyarakat daerah sangat dibutuhkan sekali. Selain fungsinya sebagai penyimpan dana dan pemberian kredit kepada masyarakat, Bank Pembangunan Daerah juga memiliki peran lain yang sangat penting yaitu bagaimana membangun daerah itu sendiri.

Bagi masyarakat daerah munculnya Bank Pembangunan Daerah melalui Undang – Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan - Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, memberi angin segar bagi pengembangan usaha – usaha kecil dan menengah mereka, dalam pasal 4 disebutkan “Bank didirikan dengan maksud khusus untuk menyediakan pembiayaan bagi pelaksanaan usaha – usaha pembangunan daerah dalam rangka pembangunan nasional semesta berencana”.

Seiring dengan adanya pertumbuhan perekonomian di Indonesia, maka bersamaan dengan itu pula banyak muncul perbankan – perbankan umum yang peruntukannya tidak jauh berbeda dengan Bank Pembangunan Daerah. Oleh karena hal tersebut maka pemerintah merasa perlu adanya suatu regulasi yang mengatur tentang perbankan. Sehingga memberikan secara

jelas persamaan dan perbedaan antar perbankan yang telah ada. Keluarnya Undang – Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan dalam pasal 1 ayat (2) menjelaskan “Bank adalah Badan Usaha yang Menghimpun Dana dari Masyarakat Dalam Bentuk Simpanan dan Menyalurkannya Kepada Masyarakat Dalam Bentuk Kredit dan atau Bentuk – Bentuk Lainnya Dalam Rangka Peningkatan Taraf Hidup Rakyat Banyak”.

Dengan adanya Undang-Undang tentang Perbankan tersebut, maka segala bentuk jenis bank digolongkan ke dalam dua (2) bentuk, yaitu bank umum dan bank perkreditan rakyat. Bank umum disini terbagi menjadi dua (2), yaitu bank yang usahanya dengan cara konvensional dan dengan prinsip syariah. Bank Pembangunan Daerah yang setelah adanya Undang – Undang Perbankan ini berubah menjadi bank umum, yang dimana jenis usaha Bank Pembangunan Daerah sama dengan bank umum lainnya. Realita yang ada ini menjadikan Bank Pembangunan Daerah harus dapat mengembangkan usahanya untuk dapat bersaing dengan bank umum yang ada, untuk melakukan kompetisi secara sehat yang membuat likuiditas bank lebih baik.

Perbedaan bank daerah dengan bank – bank lainnya adalah karena sifat dari bank pembangunan daerah yang pola usahanya adalah berbasis perkembangan perekonomian daerah, namun juga dapat memperluas kegiatan usahanya dengan memberikan kredit kepada usaha swasta, pelaksanaan otonomi daerah membuat perbankan di daerah mau tidak mau akan mendapatkan efeknya, yaitu semakin banyaknya dana – dana yang tersimpan atau berada pada sektor perbankan daerah. Dana ini harus dimanfaatkan, karena suku bunga pinjaman dari pihak ketiga harus dibayar perbankan akan cukup besar, dan hanya bisa menutup biaya overhead apabila perbankan dapat menyalurkan dana tersebut masuk kedalam sektor riil. Melihat kondisi tersebut, perbankan harus mampu dan mengetahui kondisi makro ekonomi di

daerah. Sebagai dasar membuat kebijakan terhadap pinjaman, penetapan suku bunga, serta pemasaran produk dan jasa perbankan.

Komitmen pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten – kota) untuk terus melakukan penambahan dan penguatan modal setiap tahunnya, sekurang – kurangnya sesuai dengan ketentuan minimal dan rasio kecukupan modal (*capital adequacy ratio*) yang ditentukan oleh Bank Indonesia, serta mengupayakan menerbitkan suatu peraturan daerah (perda) tersendiri mengenai penyertaan modal daerah untuk pengembangan usaha bank.

Mengingat pentingnya peranan bank yang menjalankan fungsi intermediasi atas dana nasabah, pada tahun 1988 *Bank for International Settlement* (BIS) yang berkedudukan di Basel, Swiss mengeluarkan suatu konsep kerangka permodalan yang lebih dikenal dengan *the 1988 accord* (*Accord 88* atau lebih dikenal *Basel I*). BIS adalah sebuah organisasi internasional dari bank sentral yang memberikan layanan sehingga memungkinkan rezim permodalan mengikuti perubahan yang terjadi di pasar maupun perkembangan – perkembangan dalam manajemen risiko.

Dalam melaksanakan pembangunan nasional seperti yang dilakukan bangsa Indonesia, diperlukan lembaga perbankan yang dapat berfungsi secara efisien, sehat, kuat dan mampu melindungi dana yang telah dikumpulkan. Untuk itulah, Indonesia melalui gubernur BI pada tanggal 9 Januari 2004 membuat kebijakan yaitu : *Arsitektur Perbankan Indonesia* (selanjutnya disebut API).

API merupakan suatu kerangka dasar sistem perbankan yang bersifat menyeluruh, memberikan arah, bentuk dan tatanan dalam industri perbankan beberapa tahun kedepan.¹ API memuat *policy directions* dalam bentuk program pengembangan perbankan untuk mencapai

¹ Bank Indonesia, “Arsitektur Perbankan Indonesia”, www.bi.go.id/web/id/perbankan/arsitek+perbankan+indonesia/33k

suatu visi dan bentuk industri perbankan nasional yakni menghasilkan sistem perbankan yang sehat, kuat dan efisien yang mampu menciptakan kestabilan sistem keuangan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.²

Visi API diharapkan dapat dicapai dengan memformulasikan 6 (enam) pilar utama sebagai sasaran yang ingin dicapai, yaitu :

1. Struktur perbankan yang sehat dan mampu mendorong pembangunan ekonomi nasional dan berdaya saing internasional;
2. Sistem pengawasan dan pengaturan independen yang efektif dengan mengacu pada standar internasional;
3. Industri perbankan yang kuat dan memiliki daya saing serta memiliki daya saing terhadap risiko;
4. Penguatan kondisi internal industri perbankan, dengan penerapan *Good Corporate Governance*;
5. Penciptaan dan penguatan infrastruktur pendukung industri perbankan ;
6. Perlindungan dan pemberdayaan nasabah.

Salah satu implemmentasi API adalah tentang Jumlah Modal Minimum Bank (Modal Inti) yang merupakan modal yang berasal dari pemegang saham bank dan Modal Inti berfungsi sebagai penyangga dan penyerap kegagalan bank. Dalam perbankan, modal merupakan suatu keharusan yang harus dipenuhi agar segala operasional bank dapat berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan.³

Adapun Pengertian Modal adalah sejumlah dana yang ditempatkan oleh pihak pemegang saham sebagai pendiri badan usaha yang dimaksudkan untuk membiayai kegiatan usaha bank dan untuk memenuhi kewajiban regulasi yang telah ditetapkan oleh otoritas moneter. Modal

² *Ibid*

³ Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia* (Jakarta :Gramedia Pustaka Utama,2011), hlm.113

juga merupakan investasi yang dilakukan oleh pemegang saham yang harus selalu berada dalam bank dan tidak ada kewajiban pengembalian atas penggunaannya.⁴

Kecukupan modal bank merupakan suatu ketentuan tentang pengelolaan modal yang berlaku pada sebuah bank berdasarkan standar yang ditetapkan oleh otoritas moneter. Modal harus cukup untuk memenuhi fungsi dasar sebagai sebuah badan usaha perbankan. Setidaknya setiap bank harus mempunyai jumlah modal minimum yang harus dipenuhi.

Aspek permodalan mempunyai peran penting bagi kemajuan, berkembang, serta menjaga kepercayaan masyarakat dalam sebuah bisnis terutama bisnis perbankan. Karena besar atau kecilnya modal yang dimiliki bank dapat mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan dalam memperoleh laba bank. Jadi, jika modal yang dimiliki bank besar maka dapat mempengaruhi jumlah perolehan laba, karena modal tersebut dapat digunakan untuk berinvestasi pada sektor yang menguntungkan bagi bank, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat. Namun, jika modal yang dimiliki bank kecil maka bank tidak bisa menyerap dengan baik kerugian - kerugian yang terjadi, sehingga dapat membatasi untuk melakukan ekspansi dan mempengaruhi menurunnya kepercayaan para deposan, debitur dan serta pemegang saham yang dapat menyebabkan terhambatnya perolehan keuntungan.

Bank Pembangunan Daerah (BPD) adalah bank yang sebagian atau seluruh sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi yang didirikan berdasarkan Undang – Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, oleh karena itu masing – masing pemerintah daerah memiliki BPD sendiri. BPD sebagai salah satu bank yang ada pada sistem perbankan nasional memiliki fungsi dan peranan yang penting dalam konteks pembangunan ekonomi regional, karena BPD mampu membuka jaringan

⁴ Bank : Pengertian Fungsi Kecukupan Modal Minimum Bank <https://ardra.biz/topik/pengertian-modal-intier1/Modal> (diakses 21 Maret 2022)

pelayanan di daerah – daerah dimana secara ekonomis tidak mungkin dilakukan oleh bank swasta. Undang – Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang asas-asas Ketentuan Bank Pembangunan Daerah mengatakan bahwa BPD bekerja sebagai pengembangan perekonomian daerah dan menggerakkan pembangunan ekonomi daerah untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat serta menyediakan pembiayaan keuangan pembangunan di daerah, menghimpun dana serta melaksanakan dan menyimpan kas daerah (pemegang/penyimpan kas daerah) disamping menjalankan kegiatan bisnis perbankan.

Dalam upaya untuk penguatan struktur, ketahanan dan daya saing industri perbankan sehingga mendukung stabilitas dan pertumbuhan ekonomi nasional, serta sebagai upaya untuk mendorong industri perbankan mencapai level yang lebih efisien menuju skala ekonomi yang lebih tinggi maka diterbitkan POJK Nomor 12/POJK.03/2020 tentang Konsolidasi Bank Umum.

Konsolidasi Bank merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan penguatan struktur, ketahanan dan daya saing industri perbankan nasional. Dengan Konsolidasi Bank diharapkan terjadi peningkatan ekonomi Bank serta kemampuan untuk menghadapi tantangan dan tuntutan inovasi produk dan layanan berbasis teknologi sehingga memiliki kemampuan adaptasi yang lebih besar.

Otoritas Jasa Keuangan memastikan bahwa bank harus memenuhi ketentuan kewajiban pemenuhan modal inti minimum senilai Rp. 3 Triliun di penghujung 2022. Hal ini dilakukan dalam rangka memperkuat industri perbankan sehingga terjadinya peningkatan terhadap perekonomian. Oleh karena itu regulator telah merilis POJK Nomor 12 Tahun 2020 tentang Konsolidasi Bank Umum yang mewajibkan Bank memiliki modal inti Rp. 1 Triliun pada tahun 2020, lalu naik Rp. 2 Triliun pada tahun 2021 dan kemudian Rp. 3 Triliun pada tahun 2022. Namun untuk Bank milik Pemerintah Daerah memiliki tenggat waktu sampai dengan tahun

2024 dalam pemenuhan modal inti sebesar Rp. 3 Triliun tersebut sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 8 yang berbunyi :

1. Bank wajib memenuhi Modal Inti Minimum yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan
2. Modal Inti Minimum sebagaimana dimaksud pada ayat 1 paling sedikit Rp. 3.000.000.000.000,00 (tiga triliun rupiah)
3. Modal inti minimum sebagaimana dimaksud pada ayat 2 wajib dipenuhi paling lambat 31 Desember 2022
4. Pemenuhan Modal Inti Minimum sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dilakukan dengan tahapan :
 - a. Rp. 1.000.000.000.000,00 (satu triliun rupiah) paling lambat 31 Desember 2020
 - b. Rp. 2.000.000.000.000,00 (dua triliun rupiah) paling lambat 31 Desember 2021 ;
 - c. Rp. 3.000.000.000.000,00 (tiga triliun rupiah) paling lambat 31 Desember 2022.
5. Bagi Bank milik Pemerintah Daerah Wajib memenuhi Modal Inti Minimum paling sedikit Rp.3.000.000.000.000,00 (tiga triliun rupiah) sebagaimana dimaksud pada ayat 2 paling lambat 31 Desember 2024.

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014, daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada pasal 304 ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya Undang – Undang tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan penyertaan modal hanya pada BUMN dan/atau BUMD saja.

Pasal 41 ayat (5) Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tidak termasuk pengaturan yang dicabut atau dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dengan tidak dicabutnya pengaturan tentang kewenangan penyertaan modal Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004, maka terdapat perbedaan pengaturan tentang penyertaan modal pemerintah daerah. Jika merujuk Undang - Undang Nomor 1 Tahun 2004, Pemerintah Daerah dapat melaksanakan penyertaan modal pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah, sedangkan

dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah hanya dapat melaksanakan penyertaan modal pada BUMN dan/atau BUMD.

Untuk Kewajiban Pemenuhan Modal Inti sesuai POJK Nomor 12 Tahun 2020 dimana Bank Pembangunan Daerah harus memenuhi Modal Inti sebesar 3T sampai dengan Tahun 2024 sehingga terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan mengenai Penyertaan Modal Pemerintah Daerah ini, dimana apabila memperhatikan UU Nomor 23 Tahun 2014 belum ada peraturan pelaksanaannya yang khusus mengatur kewenangan pemerintah daerah untuk melaksanakan penyertaan modal daerah, sehingga semua peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka Penulis tertarik untuk menyusun Tesis yang berjudul **“PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH KEPADA BANK PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG – UNDANGAN**