

**IMPLEMENTASI PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL
DALAM PENYERTAAN MODAL TERHADAP PD.BPR BANK
TEGAL GOTONG ROYONG UNTUK MENINGKATKAN
PENDAPATAN DI KABUPATEN TEGAL**



SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Dalam Rangka Penyelesaian
Studi Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh

EDI SETIAWAN
NPM.5116500065

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PANCASAKTI TEGAL
2021**

HALAMAN PENGESAHAN

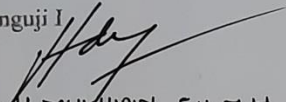
IMPLEMENTASI PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL DALAM
PENYERTAAN MODAL TERHADAP PD.BPR BANK TEGAL GOTONG
ROYONG UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN
DI KABUPATEN TEGAL

Edi Setiawan
NPM : 5116500065

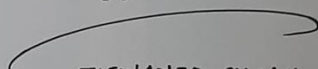
Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing

Tegal, Januari 2021

Penguji I


Dr. H. MULIADIN, S.H., M.H
NIDN. 0621076101


Penguji II


SISWANTO, SH, M.H
NIDN. 0013126401

Pembimbing I


Dr. H. Imawan Sugiharto, S.H., MH
NIDN. 0613035701

Pembimbing II


Dr. Ratna Riyanti, SH., MH
NIDN.0628117002

Mengetahui,
Dekan



Dr. Achmad Irfan Hamzani, S.H.I., M.Ag
NIDN. 0615067604

HALAMAN PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Edi Setiawan
NPM : 5116500065
Tempat/Tanggal Lahir : Tegal, 9 Mei 1987
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Implementasi Pemerintah Kabupaten Tegal Dalam
Penyertaan Modal Terhadap PD. BPR Bank Tegal
Gotong Royong Untuk Meningkatkan Pendapatan
di Kabupaten Tegal.

Dengan ini menyatakan bahwa Skripsi ini merupakan hasil karya penulis sendiri, orisinal dan tidak dibuatkan oleh orang lain serta belum pernah ditulis oleh orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan penulis ini tidak benar, maka penulis bersedia gelar Sarjana Hukum (SH) yang penulis peroleh dibatalkan.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya.

Tegal, Januari 2021

Yang menyatakan




Edi Setiawan

ABSTRAK

Edi Setiawan, IMPLEMENTASI PEMERINTAH KABUPATEN TEGAL DALAM PENYERTAAN MODAL TERHADAP PD. BPR BANK TEGAL GOTONG ROYONG UNTUK MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERHA DI KABUPATEN TEGAL. Skripsi. Tegal: Program Studi Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Pancasakti, Tegal, 2021.

Sebagian besar Badan Usaha Milik Daerah saat ini banyak mengalami persoalan, dimana terdapat melimpahnya sumber daya yang dipercaya untuk dikelola namun tidak kunjung membuahkan hasil. Persoalan yang dialami seperti ini terjadi di banyak tempat/daerah dimana selalu berputar pada masalah *inefisiensi*, KKN. Selain masalah efisiensi anggaran, persoalan lain yang juga sering mendera Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah masih rendahnya kontribusi *profit* Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), bahkan tidak jarang ditemui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Penelitian ini bertujuan (1) Untuk mengetahui prosedur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam penyertaan modal terhadap PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong. (2) Untuk mengetahui Pelaksanaan Penyertaan Modal terhadap PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong dan Pengawasannya untuk meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Tegal.

Berdasarkan hasil penelitian yang dicapai adalah pemerintah Kabupaten Tegal dalam penyertaan modal terhadap PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong dilakukan secara teratur dan berkekuatan hukum sehingga dapat dirasakan keamanan dari kedua belah pihak dan sudah sesuai dengan prinsip-prinsip perbankan. Begitu juga dengan otonomi daerah dengan peraturan pemerintah yang ada maka dengan leluasa memberikan modal jangka panjangnya.

Berdasarkan hasil penelitian ini perlu adanya evaluasi lebih cermat dan komprehensif antara pengendalian pemerintah atas keberadaan BUMD.

Kata Kunci: Implementasi, pendapatan, penyertaan modal.

ABSTRACT

Edi Setiawan, THE IMPLEMENTATION OF TEGAL DISTRICT GOVERNMENT IN CAPITAL INVITATION TO PD. BPR BANK TEGAL GOTONG ROYONG TO INCREASE ORIGINAL INCOME IN TEGAL DISTRICT. Essay. Tegal: Criminal Law Study Program, Faculty of Law, Pancasakti University, Tegal, 2021.

Most of the regionally owned enterprises are currently experiencing many problems, where there are abundant resources that are trusted to be managed but have not produced results. Problems experienced like this occur in many places / regions where it always revolves around the problem of inefficiency, KKN. Apart from the problem of budget efficiency, another problem that often plagues Regional-Owned Enterprises (BUMD) is the low profit contribution of Regional Owned Enterprises (BUMD) to Regional Original Income (PAD).

This study aims (1) To determine the procedures for Regional Owned Enterprises (BUMD) in equity participation in PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong. (2) To determine the Implementation of Equity Participation in PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong and Supervision to increase regional income in Tegal Regency.

Based on the results of the research achieved, the Tegal Regency government in investing in PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong is carried out regularly and has legal force so that the security of both parties can be felt and is in accordance with banking principles. Likewise, regional autonomy with existing government regulations freely provides long-term capital.

Based on the results of this study, there is a need for a more careful and comprehensive evaluation of government control over the existence of BUMD.

Keywords: Implementation, income, equity participation.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis dipanjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas limpahan rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sesuai dengan waktu yang direncanakan. Dengan skripsi ini pula penulis dapat menyelesaikan studi di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan rasa terima kasih yang takterhingga kepada yang terhormat:

1. Dr. Burhan Eko Purwanto, M.Hum (Rektor Universitas Pancasakti Tegal)
2. Dr. Achmad Irwan Hamzani, SHI.,M.Ag (Dekan Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal)
3. DR. H. Imawan Sugiharto,S.H.,MH (Dosen Pembimbing I), DR.Ratna Riyanti, SH.,MH (Dosen Pembimbing II) yang telah memberikan bimbingan dan arahan pada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
4. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Pancasakti Tegal yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan pada penulis sehingga bisa menyelesaikan studi Strata 1. Semoga mereka mendapatkan balasan dari Allah SWT, sebagai amal kebajikan.
5. Segenap pegawai administrasi/karyawan Universitas Pancasakti Tegal khususnya di Fakultas Hukum yang telah memberikan layanan akademik dengan sabar dan ramah.
6. Orangtua dan Istri serta saudara-saudara penulis yang memberikan dorongan moril pada penulis dalam menempuh studi.
7. Kawan-kawan penulis, semua pihak yang memberikan motivasi dalam menempuh studi maupun dalam penyusunan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, namun tidak mengurangi rasa hormatnya.

Semoga bimbingan dan arahan yang telah diberikan oleh dosen pembimbing dan orang-orang yang memberikan kemudahan pada penulis dalam melaksanakan penelitian, dibalas oleh Tuhan Yang Maha Kuasa dengan berbagai macam kebaikan. Harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat.

Tegal, 2021

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN.....	iii
ABSTRAK.....	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Tinjauan Pustaka.....	10
F. Metode Penelitian.....	18
G. Rencana Sistematika Penulisan.....	21
BAB II TINJAUAN KONSEPTUAL	
A. Tinjauan Umum Tentang Penyertaan Modal.....	22
B. Tinjauan Tentang Pendapatan Asli Daerah.....	41
C. Tinjauan Otonomi Daerah.....	47
D. Tinjauan Umum Tentang BUMD.....	50
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Prosedur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Dalam Penyertaan Modal Terhadap PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong.....	57
B. Pelaksanaan Penyertaan Modal Terhadap PD BPR Bank Tegal Gotong Royong	64

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	77
B. Saran	77

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 2002 memasukkan konsep *rule of law* atau "*Restat*", yang sebelumnya hanya tercantum dalam tafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan masuk dalam Pasal 1. Ayat (3) secara jelas menyatakan bahwa "Indonesia adalah negara hukum." Dalam konsep negara hukum, yang ideal adalah yang menjadi panglima harus hukum, bukan politik atau ekonomi, dalam dinamika kehidupan bangsa. Akan tetapi, penerapan prinsip-prinsip kebangsaan dari UUD 1945 didasarkan pada unsur-unsur hukum umum, yaitu ada upaya perlindungan hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan, perwujudan kedaulatan rakyat, dan ada tidaknya pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang Republik Indonesia 1945 alinea keempat yaitu "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ..." Walaupun sistem

administrasi Negara Indonesia ini merupakan tugas dari pemerintah, namun diperlukan pula sudut pandang dan aspirasi dari masyarakat. Hal ini akan melingkupi pandangan hidup rakyat mengenai tingkat kemakmuran dan kesejahteraan yang dirasakan oleh rakyat,¹ yang terakomodir dalam sebuah otonomi daerah. Sejalan dengan itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah mengaturnya pada Pasal 18 Ayat 1-7, 18A Ayat 1 dan 2, serta 18 B ayat 1 dan 2. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya membagi kewenangan-kewenangan pemerintah daerah dalam 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 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Tegal telah menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Tegal dan Peraturan Bupati Tegal Nomor 71 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta tata kerja dinas-dinas daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas

¹<http://ciputrauceo.net/blog/2016/3/14/k9r73tth3ootr1ut6d398dt7dicior>

otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara(APBN).

Dengan pemberian otonomi kepada daerah, maka memungkinkan daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat. Untuk dapat menyelenggarakan otonomi daerah yang optimal, maka diperlukan dana yang cukup. Sebagian dana tersebut diusahakan oleh daerah itu sendiri yaitu Pendapatan Asli Daerah yang harus mencukupi bagi kepentingan rumah tangganya sendiri. Suatu Daerah yang mempunyai Pendapatan Asli Daerah yang cukup, akan dengan mudah menyelenggarakan urusan rumah tangganya dan kemakmuran masyarakat juga akan tercipta. Untuk mendukung peningkatan Pendapatan Asli Daerah, dalam rangka perwujudan otonomi daerah dilakukan upaya untuk meningkatkan jumlah

penerimaan retribusi daerah²

Pendapatan Asli Daerah menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah. Dalam upaya menciptakan kemandirian daerah Pendapatan Asli Daerah (PAD) menjadi faktor yang sangat penting dimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan menjadi sumber dana dari daerah sendiri. Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomidaerah.

Dalam rangka memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah ini, pemerintah daerah berupaya keras untuk mencari sumber-sumber pendapatan yang potensial seraya mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan asli daerah yang telah dipungut. Dalam upaya menciptakan kemandirian daerah, Pendapatan Asli Daerah menjadi faktor yang sangat penting, dimana Pendapatan Asli Daerah(PAD) yang menjadi sumber dana dari daerah sendiri.³Pembiayaan pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan senantiasa memerlukan sumber penerimaan yang dapat diandalkan. Kemandirian Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Daerah akan memberikan dampak positif terhadap kemandirian daerah untuk mengalokasikan anggaran dalam Anggaran

²Kristina Hohakay, Wilson Rompas, Joyce Rares dalam skripsinya yang berjudul *“Implementasi Kebijakan Retribusi Pasar Dalam Menujang Pendapatan Asli Daerah Di Kabupaten Halmahera Utara”*

Pendapatan Belanja Daerah(APBD).³

Pemerintah meningkatkan pendapatan asli daerah dari pajak daerah, pajak daerah, hasil pengelolaan aset daerah, dan pendapatan resmi lainnya. Namun dalam laporan tahunan pendapatan asli daerah Kabupaten Tegal, yang menjadi kendala adalah nilai hasil pengelolaan kekayaan daerah nol (kosong) dan tidak bisa dijadikan penunjang. Maka dari itu belum mampu seluruhnya kategori Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai penunjang dari teori yang seharusnya dimiliki.⁴ Menurut Undang-Undang No.10 tahun 1998, Bank adalah Badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkan kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk lain dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat banyak. Di Indonesia perbankan dibagi dalam beberapa kategori kelompok perbankan, salah satu pembagian kategori perbankan di Indonesia yaitu berdasarkan kepemilikan bank yang dibagi kedalam 2 (dua) bentuk badan usaha yaitu bank pemerintah dan swasta. Dalam bank pemerintah sendiri kategori bentuk bank dibagi menjadi 2 bentuk badan usaha yaitu bank yang dipegang kendali penuh oleh pemerintah pusat atau sering disebut Bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan bank yang dipegang kendali oleh pemerintah daerah/kabupaten yang sering disebut

³Eka Putriani. “Pengaruh Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bulukamba.” (Skripsi, Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, 2016). h. 140

⁴Annisa Rahmadani dalam skripsinya yang berjudul “Pengaruh Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Batu Bara” (Studi Kasus Badan Pengelola Pajak Dan Retribusi Daerah Kab. Batu Bara). Hlm. 4

Bank Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam susunan PAD (Pendapatan Asli Daerah), perusahaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki peranan dalam mengisi pos Pendapatan Daerah Lainnya yang Sah. Pos ini merupakan pendapatan yang didapat dari bagian laba penyertaan modal yang dilakukan pemerintah daerah/kabupaten dalam upaya peningkatan dan pengembangan⁵.

Upaya yang giat dilakukan dalam rangka pengembangan daerah agar dapat mandiri adalah dengan pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai salah satu basis yang paling mendasar di daerah. Agar dapat memperoleh manfaat dan keuntungan yang maksimal bagi pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)/perusahaan daerah, maka sangat diperlukan jiwa *entrepreneurship* yang baik di kalangan pemerintah daerah (eksekutif daerah) sebagai pemegang saham utama Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)/perusahaan daerah⁶.

Sebagian besar Badan Usaha Milik Daerah saat ini banyak mengalami persoalan, dimana terdapat melimpahnya sumber daya yang dipercaya untuk dikelola namun tidak kunjung membuahkan hasil. Menurut Acuviarta⁷, Persoalan yang dialami seperti ini terjadi di banyak tempat/daerah dimana selalu berputar pada masalah *inefisiensi*, KKN, dan lemahnya penerapan *good corporate governance*. Lebih lanjut, Acuviarta,

⁵Kasmir. 2010. Dasar-dasar Perbankan. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Mardiasmo.

⁶Sudarno, dkk. (2010). "Pengaruh Penyertaan Modal Terhadap Pertumbuhan Aktiva, Efisiensi, dan Kinerja Keuangan Pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)". *Jurnal Aplikasi Manajemen* Volume 9 Nomor 2.

⁷Acuviarta. (2006). BUMD di Sarang Penyamun. *Jurnal Free List*, Bandung

mengomentari persoalan- persoalan yang dihadapi oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain masalah efisiensi anggaran, persoalan lain yang juga sering mendera Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah masih rendahnya kontribusi *profit* Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), bahkan tidak jarang ditemui Badan Usaha Milik Daerah(BUMD).

Sunarsip⁸ mengatakan bahwa, Badan Usaha Milik Daerah yang ada di Indonesia masih banyak menghadapi permasalahan yang pelik dan rumit. Permasalahan yang dimaksud adalah : Dari segi *governance*, institusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) masih diperlakukan sama dengan institusi pemerintah; Tidak adanya *equal treatment* bagi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) (yaitu perusahaan yang dituntut harus laba) menyebabkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tidak dapat bersaing secara seimbang dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan swasta yang lebih lincah; Minimnya permodalan akibat kurangnya perhatian dari pemilik(pemerintahdaerah).

Potensi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bisa menjadi penggerak ekonomi daerah (mesin ekonomi). Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) bisa menjadi instrumen untuk menjalankan fungsi pelayanan publik dengan lebih cepat dan sekaligus menjadi pengungkit pertumbuhan ekonomi di daerah. Namun peran ini baru bisa dirasakan ketika Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dikelola secara benar dan profesional.

⁸Sunarsip (2009). "MembukaBelungguBUMD".*Jawa Pos Group*. 13 Maret2009.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang sehat dan dikelola secara profesional sangat mungkin menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah.

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dari sisi tujuan, banyak Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang didirikan kurang berkontribusi bagi daerah, baik dari sisi nilai tambah pendapatan daerah maupun dampaknya kepada masyarakat. Menurut Arif Afandi, Ketua Badan Kerjasama Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Seluruh Indonesia, dari 1.007 jumlah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang tercatat di Kementerian Dalam Negeri, baru sekitar 20 persen yang menjadi entitas bisnis atau menghasilkan profit. Dari jumlah 20 persen ini, hampir 80 persen didominasi sektor perbankan⁹. Kondisi ini selaras dengan data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), bahwa dari 1.123 Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia pada akhir September 2015 terdapatnya Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) perbankan yang tidak merugi dan mampu menghasilkan kontribusi laba¹⁰. Dalam mewujudkan harapan tersebut diatas maka Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) harus di desain untuk mampu bersaing secara fair dan adil dengan entitas bisnis swasta guna memperoleh laba dan memberikan kontribusi pendapatan daerah berupa deviden sebagai

⁹Lihat Arif Afandi, "Pengelolaan BUMD Harus Profesional", *Majalah Kabupaten Report*, 5, 1 (2015), hlm. 29. <https://www.slideshare.net/bobbyumbara/majalah-kabupaten-report-52340275>

¹⁰Reydonnyzar Moenek, "Problematika, Peluang, Tantangan dan Strategi Pengelolaan BUMD, BLUD dan BMD", paparan pada *Rakernas Revitalisasi BUMD, Pemantapan Penerapan PPK-BLUD, dan Optimalisasi Pengelolaan Barang Milik Daerah*, 20/10/2015, <http://keuda.kemendagri.go.id>, diakses 15/7/2017

bagian laba yang harus disetorkan kepada pemerintahan daerah guna memperkuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah pada setiap tahun. Mencermati berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pada umumnya, dan berbagai persoalan khususnya yang dihadapi oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Kabupaten Tegal, penulis termotivasi untuk meneliti lebih dalam mengenai Implementasi Pemerintah Kabupaten Tegal Dalam Penyertaan Modal Terhadap PD BPR Bank Tegal Gotong Royong Untuk Meningkatkan Pendapatan Daerah Di Kabupaten Tegal.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka kami dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah prosedur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam penyertaan modal terhadap PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong?
2. Bagaimana Pelaksanaan Penyertaan Modal terhadap PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong dan Pengawasannya untuk meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Tegal?

C. Tujuan Penelitian

Dengan melihat latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui prosedur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam penyertaan modal terhadap PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong.
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Penyertaan Modal terhadap PD. BPR

Bank Tegal Gotong Royong dan Pengawasannya untuk meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Tegal.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sumbangan yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam hal cara memperoleh permodalan dari pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan untuk Pemerintah Kabupaten Tegal dan lembaga perbankan daerah (BPR) yang menyelenggarakan perkreditan rakyat dalam membuat kebijakan penyertaan modal pada PD BPR Bank Tegal Gotong Royong yang berbasis terhadap kepentingan rakyat kecil di wilayah Kabupaten Tegal.

E. Tinjauan Pustaka

Setelah penulis mengkaji terhadap beberapa penelitian, ada tiga jurnal yang memiliki keterkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan, sebagai berikut :

1. Sulaiman, "Epistemologi Negara Hukum Indonesia (Rekonseptualisasi Hukum Indonesia)"¹¹ Konsep negara hukum di Indonesia sudah berubah setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Setelah amandemen, konsep negara hukum di Indonesia bukan lagi

rechtsstaat atau rule of law, melainkan Negara Hukum Indonesia. Maksud penegasan ini memiliki makna sangat penting, terutama jika dikaitkan dengan system hukum yang sudah ada di dunia.

Konsep negara hukum *rechtsstaat* dan rule of law sangat berpengaruh bagi negara hukum Indonesia. Oleh karena itu, penegasan Negara Hukum Indonesia tidak sederhana mengingat pengaruh yang sangat kuat dari sistem hukum yang ada terhadap hukum Indonesia dari dahulu hingga sekarang – terutama dari Eropa. Muncul pertanyaan akan berisikan apa saja konsep hukum Indonesia terkait dengan Negara Hukum Indonesia. Bagaimanakah sejarah dan perkembangan apa yang dinamakan dengan hukum Indonesia itu? Untuk mencari hukum Indonesia yang bisa memayungi berbagai kemungkinan hukum dalam satu ruang, penting dikaji bagaimana konseptualisasi dan perlukan rekonseptualisasi terhadap hukum tersebut. Dalam kajian hukum penting untuk mendudukan secara sah posisi hukum Indonesia dalam perkembangan ilmu hukum yang sangat kuat dari sistem hukum yang ada terhadap hukum Indonesia dari dahulu hingga sekarang – terutama dari Eropa. Muncul pertanyaan akan berisikan apa saja konsep hukum Indonesia terkait dengan Negara Hukum Indonesia. Bagaimanakah sejarah dan perkembangan apa yang dinamakan dengan hukum Indonesia itu? Untuk mencari hukum Indonesia yang bisa memayungi berbagai kemungkinan hukum dalam satu ruang, penting dikaji bagaimana konseptualisasi dan perlukan rekonseptualisasi terhadap hukum tersebut. Dalam kajian hukum penting

untuk mendudukan secara sah posisi hukum Indonesia dalam perkembangan ilmu hukum.

2. Erlangga C. J. Poluan¹², “Kajian Yuridis Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pasa PT.Bank Sulut Go“ penelitian ini menjelaskan Penyertaan Modal Negara kepada PT Bank Sulut Go yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk mengalokasi dana yang dikelola oleh PT Bank Sulut Go sehingga dapat meningkatkan sisi pasiva dalam neraca PT Bank Sulut Go sebagai Bank Pembangunan Daerah. Undang-Undang No. 13 tahun 1962 tentang asas-asas Ketentuan Bank Pembangunan Daerah mengatakan bahwa Bank Pembangunan Daerah berkerja 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/penyimpanankasdaerah) disamping menjalankan kegiatan bisnis perbankan, sementara itu Kepmendagri No. 62 Tahun 1999 tentang pedoman organisasi dan tata kerja bankpembangunandaerah pasal2 jugamengatakanbahwaBankPembangunanDaerahdibangun untuk mengembangkan perekonomian dan menggerakkan pembangunan daerah melalui kegiatan Bank Pembangunan Daerah sebagai Bank. Bank Sulut sebagai Bank Pembangunan Daerah sebagai bank yang beroperasi di daerah propinsi dan merupakan bank milik pemerintah daerah yang bersangkutan diharapkan dapat lebih berperan dalam pembangunan

daerah. Maka untuk mengembangkan PT Bank Sulut Go sebagai Bank Pembangunan Daerah melakukan Penyertaan Modal Negara kepada PT Bank Sulut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya dan Penyertaan modal hanya dilihat dari sisi keuntungan bagi pihak pemerintah kota Manado dan pembangunan di kota Manado namun perlu pula dilihat dari sisi keuntungan bagi pihak PT Bank Sulawesi Utara Go. Kemampuan perusahaan memperoleh laba disebut profitabilitas yang mengukur daerah dalam Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMD dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.

3. Gugus, Arbie, 2013¹¹. "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dan Dana Bagi Hasil (DBH) Terhadap Pengalokasian Belanja Modal". *E-Jurnal*

¹³ Gugus, Arbie, 2013¹³. "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dan Dana Bagi Hasil (DBH) Terhadap Pengalokasian Belanja Modal". *E-Jurnal Universitas Negeri Semarang. Semarang*

Universitas Negeri Semarang. Semarang. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Pengalokasian Belanja Modal pada pemerintah provinsi se Indonesia baik secara simultan maupun parsial. Populasi dalam penelitian ini adalah Pemerintah Provinsi se-Indonesia yang terdiri dari 33 Provinsi Tahun 2012. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berupa Laporan Re-alisasi APBD Pemerintah Provinsi se-Indonesia tahun 2012. Pengujian hipotesis dalam penelitian ini menggunakan regresi linier berganda dengan uji t, uji F, dan koefisien determinasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DAU dengan arah negatif, DAK dan DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Sedangkan PAD tidak berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Secara simultan variabel PAD, DAU, DAK, dan DBH berpengaruh signifikan terhadap belanja modal. Bagi Pemerintah daerah diharapkan lebih memperhatikan proporsi DAU yang di alokasikan ke anggaran belanja modal.

4. Friskihlah E. Wowiling & Lisbeth Mananeke¹⁴,” Analisis Pengaruh Kinerja Keuangan Bank Pembangunan Daerah (BPD) dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Terhadap Pemeberian Kredit Periode 20013-2016.” Menjelaskan tentang Bank merupakan lembaga keuangan yang fungsinya sebagai perantara keuangan antara pihak yang kelebihan dana dan pihak yang kekurangan dana. Salah satu kegiatan usaha pokok bagi

bank adalah memberikan kredit. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh kinerja keuangan CAR, NPL, ROA, BOPO dan LDR Terhadap Pemberian Kredit pada BPD dan BPR periode 2013-2016. Data yang digunakan dalam penelitian diperoleh dari Otoritas Jasa Keuangan. Sampel dalam penelitian ini berjumlah 17 bank yang terdiri dari 8 BPD dan 9 BPR. Metode analisis yang digunakan adalah analisis regresi data panel dengan menggunakan SPSS 21. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hasil uji t menunjukkan CAR BPD berpengaruh negatif signifikan dan CAR BPR berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap Pemberian Kredit. NPL BPD berpengaruh positif signifikan dan NPL BPR berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap Pemberian Kredit. ROA berpengaruh negatif signifikan terhadap pemberian kredit. LDR BPD berpengaruh positif dan signifikan terhadap pemberian kredit, LDR BPR berpengaruh negatif dan tidak signifikan. Dengan demikian maka penulis menyimpulkan bahwa perlu meningkatkan lagi kinerja keuangan CAR, BOPO dan LDR dan perlu memperhatikan NPL dan ROA pada BPD dan BPR.

5. Made Budi Sastra Wiguna¹⁵, “Pengaruh Pengawasan Keuangan Daerah , Akuntabilitas dan transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng “Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) pengaruh pengawasan keuangan daerah terhadap kinerja Pemerintah Daerah, (2) pengaruh akuntabilitas pengelolaan Keuangan Daerah terhadap kinerja Pemerintah Daerah, (3) Untuk

mengetahui pengaruh transparansi pengelolaan Keuangan Daerah terhadap kinerja Pemerintah Daerah, dan pengaruh pengawasan keuangan daerah, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan Keuangan Daerah terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Penelitian ini dilaksanakan di Inspektorat Kabupaten Buleleng dengan jumlah Populasi sebanyak 52 Orang. Teknik pengambilan sampel menggunakan teknik *Non probability Sampling* sehingga yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah bidang pengawasan dan bidang auditor sebesar 34 Orang. Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah jenis data kuantitatif dan kualitatif sedangkan sumber datanya adalah sumber data primer.

Metode pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan dokumentasi dan kuisioner. Teknik analisis data menggunakan analisis regresi linear berganda dengan bantuan program SPSS versi 21.00 Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Pengawasan Keuangan Daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng, (2) akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng, (3) transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng, (4) pengawasan keuangan daerah, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng.

Berdasarkan kelima jurnal diatas, dapat penulis simpulkan bahwa

penelitian hukum yang telah dilakukan tersebut membahas tentang Pemerintah Daerah dalam membangun ekonomi melalui peningkatan fungsi BUMD, sesuai dengan konsepsi negara hukum di Indonesia. Dari semua pembahasan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dalam negara hukum Indonesia, muara akhir dari semua teori dan penelitian, adalah tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan yang dapat dirasakan oleh rakyat, apabila dijalankan dengan mengindahkan kaidah-kaidah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dimana ciri dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, antara lain adanya efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam menulis skripsi ini, Penulis melakukan penelitian yuridis empiris. Menurut Soejono Soekanto penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam

masyarakat.¹²Dalam hal ini penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta yang dibutuhkan, setelah bahan yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah¹⁷. Adapaun bahan yang digunakan berupa dokumen - dokumen yang dikumpulkan untuk mendukung penelitian ini sangat beragam,mulai dokumen perencanaan terkait kegiatan pemerintah daerah dalam memberikan permodalan melalui Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan penulis adalah pendekatan normatif , yaitu meninjau permasalahan hukum secara normatif (boleh atau tidak boleh menurut hukum yang berlaku)¹⁸. Adapun dokumen yang digunakan tentunya berkaitan dengan bentuk penelitian terhadap norma hukum tertulis, yang antara lain meliputi peraturan Undang-Undang Republik Indonesia No. 43 tahun 2009 tentang Kearsipan, Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

¹⁶Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: Universitas Indonesia, 2014, hlm . 5

3 Sumber Data

Data diperoleh penulis bersumber dari data sekunder. Data sekunder adalah sumber data penelitian yang diperoleh melalui perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum.

4 Metode pengumpulan data

a. Studi Pustaka

Studi pustaka yaitu kajian teoritis, referensi serta literatur ilmiah lainnya yang berkaitan dengan budaya, nilai, norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti. Penulis mengumpulkan data dari berbagai sumber, seperti yang telah dipaparkan pada sumber data diatas, baik secara online maupun secara tekstual langsung.

b. Metode Wawancara (interview)

Metode wawancara adalah metode pengumpulan data dengan cara tanya jawab secara langsung mengenai gambaran umum dan masalah yang berhubungan dengan pokok masalah penelitian kepada pegawai yang berwenang untuk menggunakan data-data tersebut. Teknik pengumpulan data dengan wawancara dapat dilakukan secara terstruktur maupun tidak terstruktur dan dapat dilakukan melalui tatap muka maupun telepon. Penulis menggunakan teknik wawancara tak terstruktur, dimana penulis

tidak menggunakan pedoman wawancara yang sistematis dan lengkap untuk mengumpulkan data, melainkan pedoman wawancara dilakukan sesuai kebutuhan saja.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis data kualitatif, yaitu pendekatan pengolahan secara mendalam data hasil pengamatan, wawancara, data literatur. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Metode ini menggunakan logika induktif, untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat khusus menjadi umum²¹. Hasil analisis dan kajian kemudian disajikan secara deskriptif, untuk disusun sebagai kesimpulan dengan mengedepankan pertajaman hukum administrasi Negara.

G. Rencana Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut penulis sajikan tentang sistematika penulisan yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini sebagai berikut :

BAB IPENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisis data rencana sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN KONSEPTUAL

Bab tinjauan konseptual menguraikan tentang tinjauan tentang penyertaan modal yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Tegal melalui BUMD, dasar hukum penyertaan modal, maksud dan tujuan penyertaan modal, bentuk penyertaan modal daerah, jenis-jenis penyertaan modal, syarat penyertaan modal, tinjauan tentang pendapatan asli daerah, tinjauan otonomi daerah, tinjauan umum BUMD,

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam hal penelitian dan pembahasan, penulis menguraikan data hasil penelitian yang telah diolah, dianalisis dan ditafsirkan tentang pelaksanaan penyertaan modal pemerintah daerah kepada PD BPR Bank Tegal Gotong Royong untuk meningkatkan pendapatan daerah Kabupaten Tegal.

BAB IV PENUTUP

Bab penutup menjelaskan kesimpulan dan saran

BAB II

TINJAUAN KONSEPTUAL

A. Tinjauan Umum Tentang Penyertaan Modal

1. Pengertian Penyertaan Modal

Menurut Balfas¹³ modal merupakan efek yang paling umum ditawarkan dalam suatu penawaran umum, dan karenanya merupakan instrumen yang paling umum dikenal dan diperdagangkan di pasar modal (bursa). Saham merupakan komponen dan wujud dari penyertaan modal dalam suatu usaha berbentuk Perseroan Terbatas. Sehingga untuk pembahasan atas masalah saham pengaturan utamanya akan harus merujuk kepada UUPT. Di dalam UUPT pembuat undang-undang sama sekali tidak membuat perumusan mengenai apa itu saham. Tetapi dengan melihat sifatnya maka saham itu dapat dirumuskan sebagai penyertaan. Saham dianggap sebagai penyertaan seseorang atau pihak tertentu di dalam modal Perseroan Terbatas karena saham merupakan komponen dari modal suatu Perseroan terbatas. Saham adalah penyertaan yaitu pemasukan modal dari pemegang saham ke dalam suatu badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah pada bank daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan Pada masyarakat dalam hal keuangan dan disamping itu untuk meningkatkan pendapatan daerah. Berdasarkan hasil penelitian-penelitian sebelumnya dinyatakan bahwa penerimaan daerah dari

¹³Balfas, Hamud, 2006, *Hukum Pasar Modal*, Tata Nusa, Jakarta.

laba BUMD masih relatif kecil dibandingkan dengan penerimaan daerah lainnya.¹⁴

Perusahaan Daerah sebagai salah satu komponen Pendapatan Asli Daerah selama ini keberadaannya belum mampu menjadi tulang punggung penerimaan daerah, hal ini tercermin pada kecilnya laba bersih yang dihasilkan perusahaan daerah. Menurut Saragih¹⁵ secara ideal kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) mestinya melebihi porsi penerimaan retribusi daerah sehingga jika daerah ingin memacu pertumbuhan ekonominya, penerimaan laba dari BUMD mutlak harus ditingkatkan.

Setiap penyertaan modal daerah akan ditempatkan pada penanaman dana dan/atau pemisahan kekayaan daerah dalam bentuk uang dan/atau barang yang dapat dinilai dengan uang pada badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.¹⁶

Setiap penyertaan modal yang dilakukan Pemerintah dengan menggunakan APBD maka harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam hal ini PDBPR Bank Tegal Gotong Royong penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 tentang Penyertaan Modal PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong. Karena Bank PD. BPR

¹⁴ Herna Maulizar, 2017. *Pengaruh Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Bank Aceh*, Jurnal

¹⁵ Bambang Riyanto. 2010. *Dasar-Dasar Pembelanjaan Perusahaan*, ed. 4, BPFE. Yogyakarta, hlm.100

¹⁶ Pasal 1 Perda Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Tegal kepada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dan Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat

BankTegal Gotong Royong merupakan suatu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maka Pemerintah Daerah yang berwenang untuk menetapkan peraturannya. Penyertaan modal yang dilakukan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Penyertaan modal daerah pada modal saham Bank Nusumma antara lain berasal dari APBD merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, penyertaan modal tersebut mengandung arti pemisahan kekayaan negara yang dipisahkan, dipisahkan dari sistem pengelolaan dan pertanggung jawaban APBD. Modal yang telah disetor pada BUMD PD. BPR BankTegal Gotong Royong akan menjadi harta kekayaan PD. BPR BankTegal Gotong Royong selaku badan hukum yang mandiri dan selanjutnya tunduk pada mekanisme berdasarkan hukum korporasi. Dengan demikian maka modal pemerintah pada PD. BPR BankTegal Gotong Royong akan diperlakukan sama seperti investor lain selaku pemegang saham. Yang mempengaruhi terhadap kontrol perusahaan adalah jumlah saham yang dimiliki, semakin besar persentase perusahaan adalah jumlah saham yang dimiliki, semakin besar persentase kepemilikan saham terhadap perusahaan maka akan semakin besar pula kewenangan untuk mengendalikan perusahaan melalui mekanisme RUPS.¹⁷

Penyertaan modal daerah adalah setiap usaha dalam penyertaan modal daerah pada suatu usaha bersama antar daerah, dan/atau dengan badan usaha

¹⁷Kusmono, "Tanggung Jawab Direksi Persero Pada Pengelolaan Penyertaan Modal Negara Dalam Hal Terjadi Kerugian", (Tesis : Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2008), hal. 129.

swasta/badan lain dan/atau pemanfaatan modal daerah badan usaha/badan lain dengan suatu maksud, tujuan dan imbalan tertentu.¹⁸Salah satu tolak ukur dalam pengembangan perusahaan daerah adalah bahwa suatu perusahaan daerah harus mampu menebus seluruh biaya yang telah dikeluarkan dan bahkan memperoleh surplus, dengan demikian perusahaan daerah diharapkan menjadi sumber penerimaan daerah dan bukannya menguras penerimaan pemerintah.

Dalam APBD, penyertaan modal pemerintah daerah kedalam perusahaan daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Perlu diingat, bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan.

Penyertaan modal oleh Pemda bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan. Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara/daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk

¹⁸ Pasal 1 Angka 1 Peraturan Daerah Kab Tegal No. 9 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kepada Perusahaan Daerah Badan Kredit Kecamatan Slawi.

diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.¹⁹

2. Tujuan dan Manfaat Penyertaan Modal

Sebagai institusi pemerintahan, penyertaan modal ini memiliki orientasi untuk memperoleh keuntungan yang besar mengingat usaha jenis ini mempunyai tingkat resiko yang tinggi (*high risk*). Meskipun demikian, bukan berarti penyertaan modal ini tidak mempunyai misi Humanistik (*Humantistic Institution*), yaitu lembaga penolong bagi usaha yang masih lemah. Di sini usaha penyertaan modal dapat memberikan banyak manfaat bagi pengembangan usaha, khususnya bagi usaha kecil yang terdapat di Indonesia.²⁰ Berdasarkan ketentuan yang ada dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 18/ PMK.010/ 2012 tentang Perusahaan penyertaan modal, tujuan dari adanya penyertaan modal jenis ini antara lain:

- a) Pelaksanaan pendirian atau pembentukan suatu perusahaan baru;
- b) Membantu perusahaan yang sedang mengalami kesulitan dana dalam pengembangan usahanya terutama pada tahap awal;
- c) Membantu perusahaan pada tahap pengembangan suatu produk atau pada tahap mengalami kemunduran;
- d) Merealisasikan suatu gagasan menjadi produk terutama prosuk teknologi yang siap dipasarkan tanpa bergabung dari pembiayaan kredit bank;

¹⁹ Pasal 1 angka 19 PP No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

²⁰ Agnes Sawir. 2009. Kebijakan Pendanaan dan Rekonstruksi Perusahaan. Edisi III. PT Gramedia Utama: Yogyakarta. Hlm. 137

- e) Memperlancar mekanisme investasi dalam dan luar negeri;
- f) Mengembangkan proyek penelitian dan pengembangan (*research and development*);
- g) Mengembangkan teknologi baruan alih teknologi;
- h) Mengalihkan kepemilikan suatu perusahaan.

Sebagai salah satu lembaga penyaluran penyertaan modal, lembaga keuangan ini hanya mengkhususkan pada program pembinaan usaha bagi usaha kecil sebagai ciri khasnya. Bantuan keuangan yang diberikan bersifat sebagai penyertaan modal saham (*equity share*) yang ditambah dengan pinjaman jangka menengah dan panjang. Disamping itu diberikan juga bantuan manajemen secara langsung maupun yang bersifat konsultasi. Dengan pola penyertaan modal kepada pihak ketiga telah berperan secara nyata dalam memperkuat struktur permodalan perusahaan yang dibantunya. Selain dari berbagai macam tujuan sebagaimana yang telah diuraikan diatas, pembiayaan modal tersebut juga memiliki beberapa manfaat, antara lain.²¹

a) Memungkinkan Berhasilnya Usaha Lebih Besar

sebuah perusahaan yang tidak memiliki kriteria mumpuni dalam menjalankan usahanya akan menghadapi risiko investasi yang akan menghancurkan usahanya yang sebenarnya memiliki prospek dan potensi besar untuk berkembang. Dengan masuknya modal ventura yang memiliki kemampuan manajemen dan latar belakang bisnis yang kuat sebagai mitra usaha, risiko usaha tersebut dapat dikurangi.

²¹ Sunaryo. 2008. Hukum Lembaga Pembiayaan. Sinar Grafika: Jakarta. Hlm. 25

b) Meningkatkan Kemampuan Memperoleh Keuntungan Pembiayaan

Melalui penyertaan modal, maka *investee company* tidak perlu mengeluarkan biaya rutin dalam bentuk bunga dan cicilan pinjaman yang akan mempengaruhi *cashflow* perusahaan. Jangka waktu pembiayaan modal ventura relatif panjang, sehingga perusahaan dapat menggunakan dana tersebut untuk investasi jangka panjang pula. Penambahan modal perusahaan yang bersumber dari penyertaan modal ventura akan memperkecil rasio debt equity perusahaan yang secara langsung tentu akan memperkecil beban biaya bunga. Kecilnya beban biaya bunga yang ditanggung jelas akan meningkatkan kemampuan perusahaan untuk memperbesar perolehan laba operasinya.

c) Meningkatkan Bankabilitas

Perusahaan yang baru didirikan sering mengalami kesulitan memperoleh pembiayaan karena memiliki tim manajemen yang lemah di samping struktur permodalan yang kuat. Akibatnya, pemilik dan kurang berminat memberi pinjaman kepada perusahaan baru, masuknya perusahaan modal ventura ke dalam perusahaan yang bersangkutan jelasakan meningkatkan kepercayaan para calon kreditur pada perusahaan tersebut.

d) Meningkatkan Likuiditas Keuangan

Pembiayaan modal dengan cara penyertaan modal akan mengurangi beban biaya bunga pihak ketigas. Di samping itu, likuiditas perusahaan tidak perlu terganggu karena perusahaan tidak memiliki beban

pembayaran cicilan atas pinjaman seperti halnya kalau menerima pembiayaan kredit melalui bank. Oleh karena itu, penyertaan modal ventura secara langsung memiliki dampak positif terhadap meningkatnya likuiditas keuangan perusahaan.

e) Meningkatkan Efisiensi Pendistribusian Produk

Pada awal berproduksinya perusahaan biasanya jumlah produk tidak akan efisien apabila pendistribusian ditangani sendiri karena volume produksi belum ekonomis untuk dilakukan distribusi sendiri. Untuk mengatasi keterbatasan ini perusahaan modal ventura yang memiliki jaringan distribusi atau pemasaran yang luas dapat diajak serta untuk membiayai dengan cara penyertaan modal pada perusahaan pasangan usahanya.

Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terdapat beberapa jenis penyertaan modal yaitu, antara lain :

- a. Penyertaan modal pemerintah pusat adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara yang semula merupakan kekayaan milik negara yang tidak dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau Badan Hukum lainnya yang dimiliki Negara/Daerah.
- b. Dalam APBD, penyertaan modal pemerintah daerah kedalam perusahaan daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat.

Berdasarkan peraturan perundangundangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Perlu diingat, bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Penyertaan modal oleh Pemda bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

- c. Penyertaan modal Bank Indonesia: sesuai dengan pasal 64 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir UU Republik nomor No. 6 Tahun 2009 dan penjelasannya, Bank Indonesia hanya dapat melakukan penyertaan modal pada badan hukum atau badan lainnya yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia dan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyertaan diluar badan hukum atau badan lain yang sangat diperlukan tersebut hanya dapat dilakukan apabila telah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dana untuk penyertaan modal tersebut hanya dapat diambil dari dana cadangan tujuan.

3. Dasar Hukum Penyertaan Modal

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai

pengeluaran negara/daerah sebagaimana dimaksud adalah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara/daerah yang harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu oleh DPR/DPRD.²²

Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman atau hibah, penyertaan modal kepada dan penerima/hibah dari perusahaan. Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjamanhibah sebagaimana dimaksud diatas terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.²³

Dalam keuangan negara, penyertaan modal negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan Terbatas lainnya.

Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada Badan Usaha Milik Daerah. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

4. Maksud dan Tujuan Penyertaan Modal

²²https://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_perbendaharaan.pdf

²³<https://www.papermakalah.com/2017/10/makalah-apbd-anggaran-pendapatan-dan.html>

Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Tegal Kepada Perusahaan Daerah, tujuan penyertaan modal adalah :

- a. Sebagai sumber modal PT Bank TGR yang terdiri atas
 1. Penyertaan modal daerah
 2. Hibah, dan
 3. Sumber modal lainnya
- b. Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa uang dan barang milik daerah bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Tegal
- c. Penyertaan modal daerah dalam bentuk barang milik daerah untuk memfasilitasi sarana dan prasarana kantor di tiap kecamatan
- d. Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat bersumber dari:
 1. Pemerintah Pusat
 2. Pemerintah Daerah
 3. BUMD lainnya, dan/atau
 4. Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Bentuk Penyertaan Modal Daerah

Bentuk usaha BUMD diatur dalam Akta Pendirian BUMD. Penyertaan modal daerah pada BUMD berupa barang milik daerah dan/atau uang yang

dianggarkan dalam APBD. Penyertaan modal daerah diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Komposisi modal BUMD yang dimiliki Pemerintah Daerah seluruhnya atau sekurang-kurangnya 51%.²⁴

Modal dasar perusahaan, merupakan keseluruhan nilai perusahaan, yaitu seberapa besar perseroan tersebut dapat dinilai berdasarkan permodalannya. Modal ditempatkan, adalah kesanggupan para pemegang saham untuk menanamkan modalnya ke dalam perseroan. Modal disetor, adalah modal perseroan yang dianggap riil, yaitu modal saham yang telah benar-benar disetorkan kedalam perseroan. Modal dasar dan modal ditempatkan bersumber dari APBD secara berkelanjutan. Modal disetor dapat dianggarkan dalam APBD satu tahun berjalan. Penyertaan modal merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penyertaan modal daerah dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah menambah dan mengurangi besarnya nilai penyertaan modal sesuai kemampuan keuangan Daerah dan perkembangan kinerja BUMD setelah mendapatkan persetujuan DPRD

Modal merupakan efek yang paling umum ditawarkan dalam suatu penawaran umum, dan karenanya merupakan instrumen yang paling umum dikenal dan diperdagangkan di pasar modal (bursa). Saham merupakan komponen dan wujud dari penyertaan modal dalam suatu usaha berbentuk Perseroan Terbatas atau perbankan Sehingga untuk pembahasan atas masalah saham pengaturan utamanya akan harus merujuk kepada UUPT. Di

²⁴<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/files/ld/2007/KabupatenTegal-2007-3.pdf>

dalam UUPT pembuat undang-undang sama sekali tidak membuat perumusan mengenai apa itu saham. Tetapi dengan melihat sifatnya maka saham itu dapat dirumuskan sebagai penyertaan²⁵.

Saham dianggap sebagai penyertaan seseorang atau pihak tertentu di dalam modal Perseroan Terbatas karena saham merupakan komponen dari modal suatu Perseroan terbatas. Saham adalah penyertaan yaitu pemasukan modal dari pemegang saham ke dalam suatu badan usaha yang berbentuk perseroan terbat. Sebagaimana yang telah dikemukakan, salah satu sifat utama dari saham ini adalah sekali dimasukkan/disetorkan oleh pemegang saham maka tidak dapat dilakukan penarikan kembali. Satu-satunya cara untuk mendapatkan pengembalian atas modal yang telah disetor, adalah dengan cara pemindahan hakatas saham-saham tersebut kepada pihak lain (penjualan), dan demikian mendapatkan pengembalian dari setoran yang telah dilakukan tersebut, atau dengan melakukan likuidasi sehingga pemegang saham akan menerima hasil dari likuidasi. Untuk itulah maka diadakan bursa atau pasar sebagai sarana untuk memberikan kemudahan bagi pengalihan hak tersebut²⁶

Pemerintah daerah Kabupaten Tegal merupakan pihak yang menanamkan sahamnya pada PD. BPR BankTegal Gotong Royong yang merupakan bank swasta mandiri yang berada di Jawa Tengah. Penyertaan modal yang dilakukan jugaberdasarkan oleh ketentuan-ketentuan umum yang ada mengenai penanaman saham. Ketentuan itu diatur Undang-Undang No. 25

²⁵ Hamud M. Balfas, *Hukum Pasar Modal Indonesia*, (Jakarta: Tatanusa, 2006) hal. 91

²⁶Hamud M. Balfas, Op. Cit, hal. 92.

Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Modal adalah uang yang dipakai untuk usaha (misalnya berdagang²⁷. Penanaman modal yang dilakukan bukanlah dalam bentuk barang, namun berupa penanaman modal langsung berupa uang tunai pada PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong.

Pemerintah Kabupaten Tegal dalam hal ini adalah sebagai (*aandeelhouder, shareholder*) yang bertanggung jawab penuh terhadap penyertaan modal ke PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong. Dimana dalam hal ini penyertaan modal ini dilakukan oleh dan dipertanggung jawabkan pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah Bupati Tegal. Sedangkan dalam rangka kekuasaan pengelolaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangandaerah selaku pejabat pengelola APBD dan kepala Satuan Kerja Perangkat Dinas (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Pada umumnya masyarakat menghubungkan otonomi daerah yang mengandung pelimpahan wewenang (dekonsentrasi) dan penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah, adalah dalam rangka demokratisasi (politik) dan peningkatan pembangunan nasional di daerah. Melibatkan aspirasi dan partisipasi rakyat di daerah, tentang bagaimana pembangunan dilaksanakan

²⁷ Trisno Yuwono dan Pius Abdullah, Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Praktis, (Surabaya: Arkola, 1994) hal. 286

berdasarkan persepsi dan kehendak mereka (ekonomi-politik).²⁸

Apabila Undang-Undang 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dicermati secara seksama, maka dapat dikatakan ada sesuatu yang kurang dalam undang-undang ini, yakni pengertian tentang saham atau penyertaan modal tidak dapat ditemukan penjabarannya secara implisit. Dalam undang-undang ini hanya ditemukan modal dasar perseroan terdiri atas nilai nominal saham. Secara umum penyertaan modal yaitu suatu usaha usaha untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan setoran modal. Setoran modal ini juga yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tegal dalam rangka peningkatan sumber kas daerah.

6. Jenis-jenis Penyertaan Modal

Penyertaan modal yang dilakukan oleh pemerintah dapat dilakukan dalam 2 (dua) bentuk/jenis, yaitu :

1. Investasi surat berharga, adalah wadah dan pola pengelolaan dana bagi sekumpulan investor dalam instrument-instrumen investasi yang tersedia di pasar dengan cara membeli unit penyertaan reksadana. Menurut Undang- undang Pasar Modal nomor 8 Tahun 1995 pasal 1, ayat (27). Reksadana adalah wadah yang dipergunakan untuk menghimpun dana dari masyarakat Pemodal untuk selanjutnya diinvestasikan dalam portofolio Efek oleh Manajer Investasi.
2. Investasi langsung, adalah menempatkan uang secara langsung pada perusahaan, proyek, atau bisnis dengan harapan bisa memperoleh hasil

²⁸Suara Pembaharuan, Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002) hal. 45.

yang diinginkan. Polanya bisa bermacam-macam, perusahaan yang menjalankan bisnis berbentuk perseroan terbatas atau CV, dana yang dihasilkan dapat ditukarkan pada perusahaan tersebut. Dengan kata lain dana menjadi equity pada perusahaan. Dana yang sudah dalam bentuk equity biasanya akan dipakai sebagai modal tambahan. Hasil yang diperoleh berupa deviden akan dibagikan setiap akhir tahun. Model ini tidak berbeda dengan membeli saham di pasar modal. Hanya saja, saham di pasar modal dengan mudah bisa diperjualbelikan dan harganya bisa naik turun. Sementara, jika menempatkan dana sebagai saham di perusahaan yang belum go public, harganya lebih bersifat statis.

Pemerintah Kabupaten Tegal dalam hal ini melakukan setoran kepada Bank Nusumma dalam rangka untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tegal yang masih terbilang kecil dari pada daerah Kabupaten/Kota lain dalam Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Tegal melakukan suatu usaha dengan melakukan investasi atau penanaman modal langsung.

7. Syarat-Syarat Penyertaan Modal

Keberadaan lembaga yang mengoordinasi penanaman investasi atau penyertaan modal di Indonesia mempunyai peranan yang sangat strategis karena dengan adanya lembaga tersebut akan menentukan tinggi rendahnya investasi yang diinvestasikan oleh investor, baik itu investor asing maupun investor dalam negeri. Semakin baik pelayanan yang diberikan kepada investor, akan semakin banyak investor yang tertarik menanamkan

investasinya di Indonesia. Selama ini terdengar berbagai keluhan dari investor bahwa pelayanan yang diberikan oleh lembaga yang berwenang adalah sangat berbelit-belit, birokrasi yang panjang, dan memerlukan biaya yang besar. Ini disebabkan adanya dua lembaga yang mengoordinasi penanaman investasi di Indonesia, yaitu BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) dan BKPM Daerah (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah). Masing-masing lembaga ini memiliki kinerja yang berbeda²⁹

Pelaksanaan keuangan daerah dalam Provinsi Jawa Tengah tidak dapat dipisahkan dari kebijakan pemerintah yang ditempuh, baik dari sisi efektivitas pengelolaan penerimaan dan pendapatan yang dijabarkan melalui target APBD dan realisasinya, maupun dilihat dari efisiensi dan efektivitas pengeluaran daerah melalui belanja langsung maupun belanja tidak langsung. Penanaman modal pemerintah daerah pada bank daerah adalah salah satu pengeluaran daerah dalam bentuk belanja tidak langsung.

Penanaman modal Pemerintah Kabupaten Tegal pada PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong telah sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Kabupaten Tegal. Dalam melaksanakan penyertaan modal ini, yang terlebih dahulu harus diperhatikan adalah dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat Kabupaten Tegal.

²⁹Salim HS dan Budi Sutrisno, Hukum Investasi di Indonesia, (Mataram: Raja Grafindo Persada, 2007) hal. 227.

Dalam melakukan penyertaan modal pada PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong, Pemerintah Kabupaten Tegal tentunya harus mengikuti syarat-syarat umum penyertaan modal, yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 5/10/PBI/2003 dimana penyertaan modal adalah penanaman dana bank dalam bentuk saham pada perusahaan yang bergerak di bidang keuangan, termasuk penanaman dalam bentuk surat utang konversi (*convertible bonds*) dengan opsi saham (*equity options*) atau jenis transaksi tertentu yang berakibat Bank memiliki atau akanmemiliki saham pada perusahaan yang bergerak di bidang keuangan.³⁰

Hasil dari penanaman modal ini tentunya juga harus sesuai dengan banyaknya modal yang ditanam dan dapat dirasakan oleh masyarakat Kabupaten Tegal hasil dari penanam modal. Hal ini sesuai dengan pasal 41 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.

PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong dapat dikategorikan sebagai perseroan terbatas bersifat tertutup. Perseroan tertutup, pada dasarnya berbeda dengan perusahaan perorangan. Bahkan mirip dengan perusahaan perseroan yang dikenal dalam kehidupan masyarakat dengan bentuk Perusahaan Dagang (PD) atau Usaha dagang (UD) yang benar-benar usaha perorangan (*Sole proprietorship*). Coraknya sebagian tetap tertutup, dan

³⁰<http://www.bi.go.id/biweb/utama/peraturan/pbi-5-10-2003.pdf>, diakses pada tanggal 13 Maret 2012, Pukul 01.53 WIB.

sebagian lagi terbuka dengan acuan sebagai berikut :

1. Seluruh saham atau modal perseroan, dibagi menjadi dua kelompok.
2. Satu kelompok saham tertentu, hanya boleh dimiliki orang atau kelompok tertentu saja. Modal demikian, misalnya dikelompokkan atau digolongkan kepada saham istimewa dan hanya dimiliki oleh orang tertentu dan kelompok tertentu dan terbatas.
3. Kelompok modal yang lain boleh dimiliki secara terbuka oleh siapapun, di sebut Perseroan Terbatas (PT) terbuka. Namun bukan berarti PT tersebut memperdagangkan sahamnya di bursa.

Berdasarkan penjelasan yang ringkas di atas maka dapat disimpulkan PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong adalah termasuk perseroan terbatas yang bersifat sebagian tertutup. Saham dimiliki oleh banyak pihak dalam hal ini dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Jawa tengah beserta Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Provinsi tersebut, namun tidak dapat dimiliki oleh masyarakat secara umum.³¹Pemerintah Kabupaten Tegal sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tegal Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Tegal Gotong Royong

Pemerintah Daerah Pada PD BPR Bank Tegal Gotong Royong berkewajiban untuk menanamkan modalnya dengan syarat.

1. Perencanaan investasi
2. Pelaksanaan investasi

³¹http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/pengantar_bisnis/Bab_1.pdf, diakses pada tanggal 13 Maret 2012, Pukul 08.00 WIB.

3. Penganggaran, pelaksanaan anggaran, pentatatusahaan anggaran dan pertanggungjawaban investasi pemerintah daerah,
4. Divestasi,
5. Pengawasan

Penanaman modal yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Tegal tentunya juga harus memiliki peranan yang sangat penting bagi masyarakat setempat. Tentu, dalam hal ini pemerintah diharuskan untuk melihat terlebih dahulu melihat keuntungan-keuntungan yang akan di dapat oleh daerah. Setelah tersebut barulah pemerintah kabupaten Tegal bisa untuk berupaya memenuhi syarat-syarat penanaman modal daerah pada bank daerah.

B. Tinjauan Tentang Pendapatan Asli Daerah

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Pasal 1 angka 18 Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah mengenai pendapatan asli daerah adalah sebagai berikut:

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan. Salah satu wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi masing-masing.

Menurut Halim³², Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pemerintah daerah dalam melaksanakan rumah tangganya memerlukan sumber pendapatan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah. Tanpa adanya dana yang cukup,

³²Abdul Halim, 2004. Manajemen Keuangan Daerah. Jakarta : Salemba Empat, hlm 67.

maka ciri pokok dari otonomi daerah menjadi hilang. Pendapatan Asli Daerah mempunyai peranan yang strategis di dalam keuangan bagi suatu daerah karena sumber pendapatan daerah merupakan tiang utama penyangga kehidupan daerah. Oleh karena itu, para ahli sering memakai Pendapatan Asli Daerah sebagai alat analisis dalam menilai tingkat otonomi suatu daerah.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, apabila kebutuhan pembiayaan suatu daerah lebih banyak diperoleh dari subsidi atau bantuan dari pusat, dan nyatanya kontribusi PAD terhadap kebutuhan pembiayaan sangat kecil, maka dapat dipastikan bahwa kinerja keuangan daerah itu masih sangat lemah. Kecilnya kontribusi PAD kebutuhan pembiayaan sebagaimana yang tertuang dalam APBD merupakan bukti kurang mampuan daerah dalam mengelola sumber daya perekonomiannya terutama sumber-sumber pendapatan daerah.

Pengertian pendapatan (*revenues*) berbeda dengan *income*. *Revenues* merupakan pendapatan yang belum dikurangi biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan tersebut, sedangkan *Income* adalah pendapatan yang telah dikurangi dengan biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan-pendapatan itu. *Income* lebih tepat diterjemahkan sebagai penghasilan.

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran tertentu, pendapatan daerah berasal dari penerimaan dari dana perimbangan pusat dan daerah, juga yang berasal daerah itu sendiri yaitu pendapatan asli daerah serta lain-lain

pendapatan yang sah. Pengertian pendapatan asli daerah menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 yaitu sumber keuangan daerah yang digali dari 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.

Pasal 157 UU No. 32 Tahun 2004 dan pasal 6 UU No. 33 Tahun 2004 menjelaskan bahwa sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri :

- a) Pajak Daerah
- b) Retribusi Daerah,
- c) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah.

Pusat dan Daerah, Pendapatan Asli Daerah dapat di peroleh melalui sumber-sumber dana yang di dapat dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sumber-sumber pendapatan tersebut diharapkan menjadi sumber pembiayaan penyelenggaraan dan pembangunan untuk meningkatkan dan memeratkan kesejahteraan rakyat.

Dalam upaya memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangganya. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu alokasi anggaran yang disusun dan

dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah.

Adanya hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan Kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, merupakan satu upaya untuk meningkatkan peran pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerahnya dengan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah secara efisien dan efektif khususnya Pendapatan asli daerah sendiri.

Pendapatan daerah dalam struktur APBD masih merupakan elemen yang cukup penting peranannya baik untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan kepada publik. Arah pengelolaan Pendapatan daerah PAD, dana perimbangan dan penerimaan daerah lainnya. Dalam pengelolaan anggaran pendapatan daerah akan diperhatikan upaya untuk peningkatan pendapatan pajak dan retribusi daerah tanpa harus menambah beban bagi masyarakat dan menimbulkan keengganan berinvestasi.

Dengan pola kebijakan yang tepat untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah secara bertahap akan mampu keluar dari berbagai persoalan yang selama ini dihadapi seperti tingkat pengangguran yang tinggi dan jumlah penduduk miskin yang cukup besar. Kondisi perekonomian daerah seperti ini yang bersinergi dengan keberhasilan dalam melaksanakan berbagai upayapembangunan lainnya akan membawa kemajuan dan membawa masyarakat pada keadaan yang sejahtera.

2. Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah

Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 yaitu :

1. Pendapatan asli daerah (PAD) yang terdiri dari :
 - a. Hasil pajak daerah yaitu Pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bisa dapat dipaksakan.³³
 - b. Hasil retribusi daerah yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materiil, tetapi ada alternatif untuk mau tidak membayar, merupakan pungutan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 10 tentang Pemerintahan Daerah 10 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah 11 Ibid 13 yang sifatnya budgetairnya tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah

³³*Ibid*

dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.

- c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil perusahaan milik daerah merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, member jasa, menyelenggarakan kemamfaatan umum, dan memperkembangkan perekonomian daerah.
 - d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Lain-lain usaha daerah yang sah mempunyai sifat yang membuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah disuatu bidang tertentu.
2. Retribusi daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- a. Dana perimbangan diperoleh melalui bagian pendapatan daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan baik dari pedesaan, perkotaan,

pertambangan sumber daya alam dan serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus

- b. Lain-lain pendapatan daerah yang sah adalah pendapatan daerah dari sumber lain misalnya sumbangan pihak ketiga kepada daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

C. Tinjauan Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa otonomi daerah merupakan kemerdekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan perundang-undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah. Pemberian kewenangan yang lebih luas dalam hal administrasi dan tata kelola pemerintahan daerah telah dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah yang dicanangkan sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping itu juga menciptakan keseimbangan pembangunan antar

daerah di Indonesia.³⁴

Desentralisasi atau yang dikenal otonomi daerah sangat populer di Indonesia pasca bergulirnya reformasi. Daerah diberikan kewenangan (*authority*) untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri tanpa harus dikomandoi oleh pusat. Makna mengatur ialah melahirkan berbagai bentuk kebijakan atau peraturan yang mempertimbangkan kepentingan masyarakat dengan berlandaskan adat dan kebudayaan atau kearifan lokal yang dimiliki, selanjutnya makna mengurus ialah menyediakan pelayanan, baik barang maupun jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Otonomi daerah dapat mengembalikan harkat dan martabat serta harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah sudah sekian lama sejak kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam kebijakan publik³⁵. Sebagai daerah yang otonom, wilayah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai kewenangan dalam hal membuat suatu kebijakan publik. Bentuk dari kebijakan tersebut salah satunya adalah Peraturan daerah (PerDa). Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah tentunya merupakan produk hukum daerah. Sama seperti produk hukum yang dibuat oleh pemerintah pusat, Perda juga memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Hanya saja tingkat kekuatan hukumnya terbatas hanya dilingkup wilayah pemerintahan daerah saja. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi

³⁴Syaukani,dkk, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan,Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009. Hlm.217-219.

³⁵ Syaukani dkk, 2009: 38

daerah, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (sharing) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti ini, perananan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*enginee of growth*).

Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan. Adanya otonomi daerah maka terjadi desentralisasi yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah, perencanaan ekonomi termasuk menyusun program-program pembangunan daerah dan perencanaan lainnya yang dilimpahkan dari pusat ke daerah.³⁶ Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (bidang moneter dan fiskal nasional yang didesentralisasikan kepada daerah).³⁷

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.³⁸ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah

³⁶Kharisma Nandasari. 2013. *Pengaruh Corporate Social Responsibility (CSR) Terhadap Nilai Perusahaan (Studi Empiris Pada Perusahaan Tambang Yang Listing di BEI)*. Jurnal. Universitas Negeri Yogyakarta

³⁷ Saragih, Juri Panglima. 2011. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia. Jakarta.

³⁸Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm

diamandemen dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.

Otonomi daerah memberikan konsekuensi yang cukup besar bagi peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menopang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sesungguhnya usaha dan kegiatan ekonomi daerah yang bersumber dari BUMD telah berjalan sejak lama sebelum undang-undang tentang otonomi daerah disahkan. Untuk mencapai sasaran tujuan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai salah satu sarana Pendapatan Asli Daerah (PAD), perlu adanya upaya optimalisasi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yaitu dengan adanya peningkatan profesionalisasi baik dari segi manajemen, sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana yang memadai sehingga memiliki kedudukan yang sejajar dengan kekuatan sektor perekonomian lainnya

D. Tinjauan Umum Tentang BUMD

Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah merupakan organisasi yang dimiliki oleh pemerintah baik pusat maupun daerah dengan penyertaan modal sebesar 50% atau lebih. BUMN/BUMD berada di bawah top manajerial pemerintah, yang meliputi hak untuk menunjuk top manajemen dan menentukan kebijaksanaan pokok. BUMN/BUMD didirikan untuk mencapai *public purpose* yang ditetapkan, bersifat multi dimensi yang secara konsekuen

ada dalam sistem *public accountability*.³⁹

Pengertian di atas menunjukkan BUMN/BUMD berusaha dalam aktivitas yang mempunyai sifat bisnis, yang menyangkut ide investasi dan keuntungan dengan memasarkan produk yang dihasilkan berupa barang/jasa. BUMN/BUMD merupakan wujud nyata dari investasi negara dalam dunia usaha, tujuannya adalah untuk mendorong dan mengembangkan aktivitas perekonomian nasional/daerah. Artinya BUMN/BUMD merupakan bagian dari aktivitas perekonomian yang memiliki fungsi untuk menunjang keuangan negara dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan bidang usahanya.

Berkaitan dengan karakteristik BUMD, sesuai dengan ketentuan Pasal 331 ayat (4) tentang tujuan didirikannya BUMD adalah:⁴⁰

1. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya. Pada dasarnya tujuan didirikannya BUMD adalah memberikan manfaat atau keuntungan bagi daerah yang bersangkutan. Manfaat utama dengan didirikannya BUMD menurut peneliti adalah manfaat secara ekonomi. Manfaat ekonomi bagi daerah dapat dimaknai secara luas, yaitu memberikan keuntungan secara finansial bagi peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dan peningkatan perekonomian secara luas bagi masyarakat dimana BUMD tersebut berada.
2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai

³⁹ Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto, 2001. Kedudukan dan Peranan Perusahaan Daerah dalam Pelaksanaan yang Nyata dan Bertanggungjawab. Universitas Brawijaya. Jawa Timur, hlm.44

⁴⁰ Ambar Budhisulistiyawati, *Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*. Jurnal 2 Juli 2015.hlm.58

kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan Ketentuan Pasal 334 di atas menjelaskan bahwa tujuan utama BUMD adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum penyediaan barang dan/atau jasa yang baik dan bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat luas sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Kondisi ini mencerminkan fungsi BUMD sebagai fungsi publik.

3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan. Tujuan didirikannya BUMD sesuai dengan Ketentuan Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sejalan dengan apa yang diutarakan oleh Rustian Kamaludin yang menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikannya BUMD oleh pemerintah daerah adalah sebagai pusat laba, artinya BUMD merupakan unit organisasi dalam tubuh pemerintah daerah yang didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah yang mendirikan, dan prestasi BUMD tersebut diukur berdasarkan perbandingan antara labayang dihasilkan dengan nilai investasi yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai investor.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah memiliki cerita bahwa UU 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut dengan UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Perusahaan Daerah diatur dengan peraturan pemerintah yang baru dan memiliki nama baru yaitu Badan Usaha Milik Daerah atau BUMD. BUMD merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki

oleh Daerah.

BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik.⁴¹

a. Peranan BUMD bagi Pendapatan Asli Daerah

BUMD didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dan bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Secara umum peranan perusahaan BUMD dalam kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah dapat dilihat dari 3 aspek, yaitu :

1. Peningkatan produksi;
2. Perluasan kesempatan kerja; dan
3. Peningkatan pendapatan daerah. Selain itu, BUMD memiliki berbagai fungsi dan peranan yang dibebankan kepadanya, utamanya adalah:⁴²
4. Melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan

⁴¹<https://www.jogloabang.com/ekbis/pp-54-2017-badan-usaha-milik-daerah>

⁴² Rustian Kamaluddin, Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah, hlm. 2.

pembangunan daerah;

5. Pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah;
6. Mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha;
7. Memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik; dan
8. Menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta.

Secara khusus peran BUMD adalah sebagai salah satu sumber PAD di daerah, maka tentu saja BUMD dituntut agar lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya⁴³

Dalam melaksanakan kegiatan usahanya, BUMD berorientasi sekaligus kedua *motive* yaitu bidang bisnis (*profit service*) dan pelayanan umum (*public service*), maka ukuran/kriteria peranannya dapat dilihat dari.⁴⁴

1. Kedudukan dalam pasar (*market share*);
2. Sumbangan pada keuangan Pemerintah Daerah; dan
3. Sumbangan kepada kegiatan perekonomian dan pembangunan daerah

b. Sumber Modal BUMD

Sumber modal BUMD terdiri dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, dan sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi asset, dan agio saham.⁴⁵ Penyertaan modal tersebut harus ditetapkan dengan Perda. Penyertaan modal juga dimaksud dapat dilakukan dalam rangka pembentukan BUMD maupun penambahan modal

⁴³*ibid*

⁴⁴ Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*. (Surabaya : Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002), hlm. 15.

⁴⁵ Wahyu Maizal, *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*. (Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar, 2014) h.15.

BUMD, baik berupa uang ataupun barang milik daerah. Terkait dengan barang milik daerah yang disertakan, harus dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah tersebut akan dijadikan penyertaan modal.

c. Tujuan Pendirian BUMD

Badan usaha milik daerah (BUMD) bertujuan untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dan seluas-luasnya demi meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan daerah itu sendiri. Untuk lebih jelasnya tujuan dari pendirian BUMD sendiri adalah sebagai berikut:⁴⁶

1. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya.
2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.
3. Memperoleh laba dan/atau keuntungan.
4. Perintis kegiatan-kegiatan usaha
5. Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah
6. Melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat

d. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah sebagai pemilik perusahaan dapat memberikan

⁴⁶Wahyu Maizal, *Op. Cit*, h.16

bantuan finansial, salah satunya melalui penyertaan modal. Penyertaan modal berperan penting pada tahap awal pembentukan perusahaan karena dana dapat digunakan untuk pembangunan dasar yang menunjang operasional bisnis perusahaan, misalnya untuk pembangunan infrastruktur yang terkait dengan operasional perusahaan. Pemberian dana penyertaan modal ini sebagai upaya bantuan keuangan bagi perusahaan daerah yang bersumber dari uang publik yang dikelola Pemerintah Daerah dalam keuangan daerah. Pengeluaran Pemerintah Daerah yang dicatat sebagai penyertaan modal dicantumkan dalam APBD dan dibuatkan perda tersendiri untuk mengaturnya. Pemerintah Daerah memberikan dana penyertaan modal harus disesuaikan dengan kebutuhan perusahaan daerah itu sendiri sehingga dibutuhkan kajian perhitungan nominal dana penyertaan modal.

Badan Usaha Milik Daerah biasanya juga tersebar di berbagai sektor ekonomi yang penting terhadap daerahnya. PD BPR Bank Tegal Gotong Royong adalah salah satunya, yang merupakan usaha daerah pada bidang perbankan pada umumnya. Peran pemerintah daerah baik itu Provinsi Jawa Tengah ataupun Kabupaten/Kota dalam usaha ini relatif sangat besar, minimal dengan menguasai mayoritas pemegang saham.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Prosedur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam penyertaan modal terhadap PD BPR Bank Tegal Gotong Royongdi Kabupaten Tegal

1. Profil PD BPR Bank Tegal Gotong Royong (TGR)

Berdiri sejak tahun 1981, dahulu lebih dikenal dengan nama Bank Pasar Kabupaten Tegal atau Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Daerah Tingkat II Tegal. Didirikan sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 2 Tahun 1981 Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Tegal.

Kemudian pada Tahun 1995 PD Bank Pasar Kabupaten Tegal berubah nama menjadi PD BPR Bank Pasar Kabupaten Daerah Tingkat II Tegal.

Selanjutnya di Tahun 2009 berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 13 Tahun 2009 dan telah mendapatkan persetujuan dari Bank Indonesia dengan terbitnya SK Pemimpin BI No. 11/3KEP.BI/Sm/2009 PD BPR Bank Pasar Kabupaten Daerah Tingkat II Tegal berganti nama menjadi PD BPR Bank Tegal Gotong Royong atau biasa dikenal dengan sebutan Bank TGR. Seperti asal namanya, bank pasar, Bank TGR ini memiliki pengalaman yang cukup panjang bermitra dengan UMKM khususnya para pedagang pasar di wilayah kabupaten Tegal. Hal ini dibuktikan dengan semua kantor kas PD BPR Bank Tegal

Gotong Royong ada dilingkungan pasar-pasar yang ada di wilayah kabupaten Tegal.⁴⁷

2. Prosedur Badan Usaha Milik Daerah Dalam Penyertaan Modal

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 badan usaha BUMD 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 BUMD. Terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah ini, seluruh peraturan tersebut perlu diperhatikan agar penyertaan modal memenuhi asas-asas fungsional, kepastian hukum, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Sesuai dengan peraturan yang sudah berlaku, bahwa prosedur penyertaan modal dilakukan sebagai berikut:

1. Penyertaan modal daerah kepada BUMD merupakan kewajiban pemenuhan modal disetorsebagaimana yang tercantum dalam pendirian BUMD;

⁴⁷<https://www.bpr-tgr.com/sejarah>

2. Penyertaan modal daerah ditunjuk untuk membiayai kegiatan investasi BUMD dalam rangkapengembangan usaha Perusahaan;
3. Penyertaan modal daerah kepada BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas terdiri dari kewajiban modal ditempatkan pada saat pendirian sebesar 25% dari komposisi Kepemilikan saham dan modal disetor untuk pemenuhan kewajiban saham portepel.
4. Rencana usulan penyertaan modal kepada Pemerintah Daerah yang merupakan bagian dari rencanapadatingkat Perusahaan (Corporate) dan tingkat unit atau devisi secara jangka panjang, menengahkan tahunan;
5. Dalam melakukan usulan penyertaan modal sebagaimanadimaksud pada ayat (1), Direksi wajibmenyusun rencana usaha (business plan) berdasarkan hasil studi kelayakan usaha dan investasi,guna menjamin adanya kepastian bagi pihak-pihak terkait;
6. Dokumen rencana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) minimal memuatringkasan rencana usaha,uraian produk yang dihasilkan, analisis persaingan, analisis pasar, strategi usaha, analisis financialserta dilampiri dengan dokumen pendukung seperti profil perusahaan dan manajemen, laporankeuangan, laporan kinerja dan kredibilitas serta dokumen hukum.
7. Direksi menyampaikan usulan penyertaan modal kepada Bupati dengan melampirkan saran danpertimbangan Badan Pengawas/Dewan Pengawas bagi BUMD yang berbentuk badan

- hukumPerusahaan daerah atau saran dan pertimbangan dewankomisaris serta berita acara keputusanRUPS bagi BUMD yang berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas;
8. Badan Pengawas/Dewan Pengawas pada Perusahaan Daerah atau Komisaris pada PerseroanTerbatas yang ditunjuk sebagai perwakilan pemerintah daerah, dalam melakukan telaahan sebagaibahan pemberian saran dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus senantiasa memperhatikan prospek usaha Perusahaan, kebutuhan biaya dan kondisi riil perusahaan sertamempertimbangkan kepentingan pemerintah daerah sebagai pemilik;
 9. Badan Pengawas/Dewan Pengawas, selain memperhatikan ayat (1) harus berpedoman pada *Coporate Plan*.
 10. Direksi menyampaikan usulan penyertaan modal dilengkapi dengan proposaldan kelengkapanlainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dan (3) kepada Bupati melalui SekretarisDaerah Kabupaten Tegal;
 11. Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkewajiban untuk melakukan telaah atas usulan penyertaan modal tersebut menyangkup aspek legal, administrasi, teknis dan ekonomis,serta disampaikan kepada Tim Anggran Pemerintah Daerah untuk dibahas, selanjutnya dijadikanbahan pembahasan dengan DPRD;

12. Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkewajiban untuk memantau dan mengikuti secara aktif seluruh proses pembahasan usulan penyertaan modal dimaksud;
13. Sekretaris Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkewajiban melakukan evaluasi dan kajian sebagai bahan kebijakan penyertaan modal dan kepemilikan BUMD

Menurut ketentuan perundangan yang berlaku, maka setiap penyertaan modal yang dilakukan pemerintah daerah harus dilakukan melalui peraturan daerah. Kewajiban ini diatur dalam peraturan pemerintah nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah. Dalam pasal 75 dinyatakan bahwa “penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan”

Dalam pasal 41 undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara dinyatakan bahwa “penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan Negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah”. Mengacu pada aturan perundang-undangan ini, memang sudah tepat bila setiap penyertaan modal pemerintah daerah kepada badan usaha milik daerah (BUMD) sudah seharusnya ditetapkan melalui peraturan daerah. Berdasarkan ketentuan dari pasal 173 undang-undang nomor 32 tahun 2004, sebagaimana telah diubah kedua dengan undang-undang nomor 12 tahun 2008, dinyatakan bahwa pemerintah

daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal tersebut juga dapat dikurangi, dijual kepada pihak lain dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha badan usaha milik daerah, yang dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan akan disertakan sejumlah modal kepada badan usaha milik daerah (BUMD) di kabupaten luwu timur pada tahun 2013 yang berasal dari perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun anggaran 2013, maka diperlukan payung hukum pelaksanaan proses ini.

Selanjutnya, bentuk dan besaran jumlah Penyertaan Modal Daerah Kabupaten Tegal ke BUMD diatur dalam Pasal 3 Perda No. 4 Tahun 2013, sebagai berikut :

- 1) Bentuk usaha BUMD diatur dalam akta pendirian BUMD;
- 2) Penyertaan Modal Daerah pada BUMD berupa barang milik daerah dan/atau uang yang dianggarkan dalam APBD;
- 3) Penyertaan Modal Daerah sebagaimana dimaksud pada poin ke dua, diselenggarakan berdasarkan peraturan perundangundangan;
- 4) Komposisi modal BUMD yang dimiliki Pemerintah Daerah seluruhnya atau sekurang-kurangnya 51%;
- 5) Besarnya penyertaan modal dasar kepada BUMD masing-masing sebagai berikut:
 - Sesuai dengan Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 6 Tahun 2020 Kabupaten Tegal tentang Perusahaan Perseroan

Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Tegal Gotong Royong, disebutkan bahwa :

- a. Modal Dasar PD BPR Bank Tegal Gotong Royong ditetapkan sebesar Rp.50.000.000.000,00 (Lima Puluh Milyar Rupiah).
- b. Penambahan Modal setor sampai dengan terpenuhinya modal dasar dilakukan secara bertahap selama 15 (lima belas) tahun dan dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pemerintah daerah kabupaten Tegal dalam hal ini Badan Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Tegal mengusulkan kepada Bupati Kabupaten Tegal untuk melakukan penyetoran modal daerah ke BUMD. Direksi BUMD wajib menyusun rencana usaha guna menjamin adanya kepastian bagi pihak-pihak terkait. Dokumen rencana usaha minimal memuat ringkasan usaha, uraian produk yang dihasilkan, analisis persaingan, analisis pasar, strategi usaha, analisis finansial serta dilampiri dengan dokumen pendukung seperti profil perusahaan dan manajemen, laporan keuangan, laporan kinerja dan kredibilitas serta dokumen hukum. Direksi menyampaikan usulan pencairan Penyertaan Modal Daerah kepada Bupati melalui SKPD terkait dengan melampirkan saran dan pertimbangan Komisararis atau Dewan Pengawas.

Apabila disetujui oleh Bupati, maka dibuat rancangan Peraturan Daerah Penyertaan Modal Daerah ke BUMD, adapun rancangan peraturan daerah dibuat oleh Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Tegal kemudian diajukan ke DPRD Kabupaten Tegal untuk dibahas ditingkat Badan Musyawarah DPRD Kabupaten Tegal. Setelah DPRD menyetujui maka DPRD bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal melakukan riset, pengecekan ke BUMD, lalu melakukan evaluasi pada Biro Hukum di Kabupaten Tegal terkait isi Peraturan Daerah dan kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan yang ada kemudian disampaikan kepada Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal untuk disetujui oleh DPRD Kabupaten Tegal, kemudian diajukan ke Bupati Kabupaten Tegal untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Tegal.

Peraturan Daerah inilah yang menjadi dasar hukum Penyertaan Modal Daerah kepada BUMD. Bupati membentuk tim internal yang terdiri dari instansi terkait dan tenaga ahli guna melakukan telaah atas usulan Penyertaan Modal Daerah, mencakup aspek hukum, administrasi, teknis, ekonomi dan disampaikan kepada tim anggaran pemerintah daerah untuk selanjutnya dibahas dalam penyusunan rancangan APBD dan Perubahan APBD. Pengelolaan penyertaan modal pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam

Peraturan Daerah ini dilaksanakan dengan memperhatikan asas-asas berikut:⁴⁸

1. Asas Fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang penyertaan modal pemerintah daerah dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Kabupaten Tegal, Badan Usaha, Pimpinan Lembaga sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing;
2. Asas kepastian hukum, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundangundangan yang berlaku;
3. Asas efisiensi, yaitu penyertaan modal pemerintah daerah diarahkan agar dana penyertaan modal digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraa tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
4. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan penyertaan modal pemerintah daerah harus dapat diertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;
5. Asas kepastian nilai, penyertaan modal pemerintah daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai penyertaan modal dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana, divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah.

⁴⁸ Hasil Wawancara Penulis dengan Muhammad Sutoyo Kepala DPKAD Kab. Tegal.

B. Pelaksanaan Penyertaan Modal terhadap PD BPR Bank Tegal Gotong Royong dan Pengawasannya untuk meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Tegal.

1. Pelaksanaan Penyertaan Modal

Penyertaan modal yang dilakukan Pemerintah Daerah terhadap PD BPR Bank Tegal Gotong Royong dilihat modal awal yang dibutuhkan oleh bank tersebut. Adapun aturan-aturannya terdapat di dalam *Bank for International Settlement* sebagai lembaga yang dipayungi oleh Bank Dunia. Kebijakan dikeluarkan melalui Peraturan Bank Indonesia yang berlaku pada Bank-Bank di Indonesia. Antara peraturan Bank Indonesia dengan Bank for International Settlement adalah tidak boleh bertentangan satu sama lain.

Setiap penyertaan modal yang dilakukan Pemerintah dengan menggunakan APBD maka harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dalam hal PD BPR Bank Tegal Gotong Royong penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Jawa Tengah No. 5 Tahun 2009 tentang Penyertaan Modal PD BPR Bank Tegal Gotong Royong. Karena PD BPR Bank Tegal Gotong Royong merupakan suatu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maka Pemerintah Daerah yang berwenang untuk menetapkan peraturannya. Penyertaan modal yang dilakukan Pemerintah Daerah

dilakukan berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Penyertaan modal terhadap PD BPR Bank Tegal Gotong Royong dari APBD merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, Penyertaan modal tersebut mengandung arti pemisahan kekayaan negara yang dipisahkan, dipisahkan dari sistem pengelolaan dan pertanggung jawaban APBD. Modal yang telah disetor pada BUMD akan menjadi harta kekayaan PD BPR Bank Tegal Gotong Royong selaku badan hukum yang mandiri dan selanjutnya tunduk pada mekanisme berdasarkan hukum korporasi. Dengan demikian maka modal pemerintah pada PD BPR Bank Tegal Gotong Royong akan diperlakukan sama seperti investor lain selaku pemegang saham. Yang mempengaruhi terhadap kontrol perusahaan adalah jumlah saham yang dimiliki, semakin besar persentase perusahaan adalah jumlah saham yang dimiliki, semakin besar persentase kepemilikan saham terhadap perusahaan maka akan semakin besar pula kewenangan untuk mengendalikan perusahaan melalui mekanisme RUPS.

2. Pengaturan Penyertaan Modal oleh Pemerintah terhadap PD BPR Bank Tegal Gorong Royong

Tata cara pelaksanaan mengenai penyertaan modal kepada PD BPR Bank Tegal Gotong Royong, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati. modal daerah dapat ditujukan untuk membiayai kegiatan peningkatan kinerja dan/atau mendukung pengembangan usaha

BUMD. Dalam mengusulkan penyertaan modal daerah Direksi BUMD wajib menyusun rencana usaha guna menjamin adanya kepastian bagi pihak-pihak terkait. Dokumen rencana usaha minimal memuat ringkasan usaha, uraian produk yang dihasilkan, analisis persaingan, analisa pasar, strategi usaha, analisa finansial serta dilampiri dengan dokumen pendukung seperti profil perusahaan dan manajemen, laporan keuangan, laporan kinerja dan kredibilitas serta dokumen hukum. Direksi menyampaikan usulan pencairan Penyertaan Modal Daerah kepada Bupati melalui SKPD terkait dengan melampirkan saran dan pertimbangan Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas. Bupati membentuk tim yang terdiri dari instansi terkait dan tenaga ahli guna melakukan telaahan atas usulan penyertaan modal daerah, mencakup aspek hukum, administrasi, teknis, ekonomis dan disampaikan kepada tim anggaran pemerintah daerah untuk selanjutnya dibahas dalam penyusunan rancangan APBD dan Perubahan APBD.

Pelaksanaan penyertaan modal pada pihak ketiga memerlukan perjanjian sebagaimana dalam hal kredit bank memerlukan perjanjian kredit. Perjanjian dalam bentuk tertulis (kontrak) inilah yang merupakan dasar bagi terjadinya penyertaan modal. Dokumen pokok yang paling penting sebagai bukti adanya kerjasama dalam penyertaan modal adalah perjanjian modal ventura (*venture capital agreement/shareholder agreement*). Oleh karena itu, dalam praktek

bentuk-bentuk penyertaan modal yang dilakukan pemerintah terhadap pihak ketiga ada beberapa macam, maka jenis perjanjiannya pun tergantung pada masing-masing bentuk penyertaan modal mana yang dipilihnya. Jika penyertaan modal pada pihak ketiga dilakukan dengan cara mengambil saham dengan portepel, sering perjanjiannya disebut *Share Subscription Agreement*, atau perjanjian penyeteran modal.

Dalam penelitian penulis, Pemerintah Kabupaten Tegal di tahun 2018 telah menganggarkan Pengeluaran Pembiayaan berupa Penyertaan Modal (Investasi Pemerintah Daerah) pada PD BPR Bank Tegal Gotong Royong telah dianggarkan. Anggaran tersebut telah direalisasikan oleh Dinas Pendapatan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) seluruhnya atau 100%.

Kondisi saat ini mengenai penyertaan modal di Kabupaten Tegal berdasarkan Perda Tentang Penyertaan Modal Daerah Kepada Pihak Ketiga. Dalam Perda tersebut diatur berbagai hal, diantaranya adalah maksud dan tujuan, prinsip penyertaan modal, bentuk penyertaan modal, sumber penyertaan modal, akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban, pengendalian, serta hasil usaha.

Berikut Laporan Publikasi Tahunan PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1
Tabel Laporan Publikasi Tahunan
PD. BPR Bank Tegal Gotong Royong
(dalam ribuan)

Aset	2016	2017	2018	2019	2020
Kas	276.067	710.364	295.891	347.300	297.300
Kas dalam valuta asing	0	0	0	0	0
Surat berharga	0	0	0	0	0
Pendapatan bunga	461.322	737.596	850.997	0	0
Penempatan pada bank lain	9.468.296	11.979.135	15.679.611	10.600.993	12.889.405
Penyisihan kerugian	31.346	31.284	26.356	33.708	36.251
Jumlah	9.436.950	11.947.851	15.653.255	10.567.285	12.853.154
Kredit yang diberikan BPR					
-kepada BPR	0	0	0	0	0
-kepada Bank umum	0	0	0	0	0
-kepada non bank-pihak terkait	0	0	941.824	1.025.379	2.931.539
-kepada non bank-pihak tidak terkait	41.812.209	44.863.845	50.680.327	55.670.650	64.640.539
-penyisihan penghapusan aset prod				1.156.648	1.357.121
Jumlah kredit yang diberikan	41.812.209	44.863.845	51.662.151	55.539.361	66.214.970
Penyisihan kerugian	842.901	956.016	1.002.350	-	-
Jumlah	40.968.308	43.907.829	50.619.801	55.539.381	66.217.970
Agunan yang diambil alih	49.000	0	727.313	715.971	827.551
Aset tetap dan inventaris					
-tanah dan gedung	875.777	938.879	975.779	975.779	1.070.105
-akumulasi penyusutan	354.450	384.558	446.592	462.561	528.131
-inventaris	1.757.727	1.674.435	2.026.739	2.067.800	2.231.130
-akumulasi penyusutan dan penurunan	994.849	1.112.641	1.362.001	1.430.353	1.511.783
Jumlah aset tetap dan inventaris	1.284.205	1.116.115	1.192.925	2.067.800	2.231.130
Aset tidak terwujud	60.500	93.299	96.299	96.299	96.299
Akumulasi amortisasi	60.131	64.658	73.545	75.783	84.732
Aset lain-lain	288.799	439.876	532.490	1.992.326	1.935.535
JUMLAH ASET	52.766.020	58.867.272	69.896.426	70.333.444	83.401.949

Sumber : Data Primer Yang Diolah

Penyertaan modal / aset yang dimiliki oleh PD BPR Bank Tegal Gotong Royong secara bertahap (triwula) tahun 2016 sebesar 52.766.020.000,- sampai dengan tahun 2020 sebesar Rp 83.401.949.000,-

Dari investasi tersebut diharapkan dapat menghasilkan keuntungan berupa deviden setiap tahun dengan tingkat pertumbuhan yang meningkat juga.

Semuanya ditanda tangani oleh Bupati pada tanggal 16 Agustus 2018.

Bersama dengan peraturan Bupati tentang pembentukan BUMD tersebut sebulan kemudian diangkat masing-masing satu orang untuk jabatan komisaris dan direktur dalam sebuah keputusan Bupati.

Dari hasil wawancara dengan pihak DPKAD selaku Bendahara Umum Daerah Kabupaten Tegal, sebagai pihak yang mengharapkan keuntungan dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Tegal, pihak DPKAD juga turut ikut dalam pengelolaan dari segi keuangan BUMD tersebut. Hubungan kerja antara DPKAD dengan BUMD yaitu meminta pertanggungjawaban laporan tahunan terhadap investasi di BUMD. Masalah pengawasan dalam pengelolaan penyertaan modal sebagai pihak utama yaitu ke Bank Nusumma, dan pihak DPKAD menuturkan bahwa pihaknya tidak pasti dalam mengawasi BUMD. Namun dalam mengoptimalkan peran BUMD dalam meningkatkan PAD pihak DPKAD berupaya agar BUMD dapat beroperasi sebagaimana layaknya Perseroan yang baik, berharap pengelolaannya maksimal, dan dapat memberikan keuntungan yaitu berupa deviden yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah dan dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat Kabupaten Tegal khususnya. Pihak DPKAD juga mengatakan bahwa hasil BUMD berupa Deviden yang merupakan kekayaan yang dipisahkan dan bukan merupakan pajak ataupun retribusi.

3. Pengawasan untuk meningkatkan pendapatan daerah di Kabupaten Tegal

Pengawasan merupakan fungsi penting yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selain fungsi legislasi dan anggaran. Dalam melaksanakan pengawasan DPRD memiliki tugas untuk

menjaga dan mengevaluasi jalannya pemerintahan oleh Kepala Daerah agar dapat terlaksana dengan baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan ini bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Upaya peningkatan PAD seharusnya dilihat dari perpektif yang lebih luas tidak hanya ditinjau dari segi daerah masing-masing tetapi juga dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah setempat, yaitu:

- a. Bupati melakukan pembinaan dan pengawasan umum terhadap Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna perusahaan daerah sebagai alat kelengkapan Otonomi Daerah.
- b. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bupati dibantu oleh Dewan Pengawas dari perbankan yang diatur lebih lanjut oleh Bupati.
- c. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan fungsional Inspektorat Kabupaten Bandung melaksanakan pemeriksaan secara berkala terhadap Perusahaan Daerah.
- d. Apabila dipandang perlu dapat dilakukan pemerksaan oleh instansi lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Strategi pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah yaitu dengan diberlakukannya upaya intensifikasi. Menurut Kustiawan⁴⁹ mencakup,

1) Aspek Kelembagaan

Menyesuaikan atau memperbaiki aspek kelembagaan/organisasi pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD) merupakan salah satu upaya yang dilakukan dalam mengintensifkan Penerimaan daerah dan hal tersebut sudah sesuai dengan yang dilakukan dengan pemerintahan Kabupaten Tegal terkait dengan susunan struktur organisasi kelembagaan Kabupaten Tegal yang menerapkan sistem penempatan pegawai berdasarkan keahlian dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya pada masing-masing bidang di pemerintahan Kabupaten Tegal yang memberikan dampak positif terhadap peningkatan jumlah wajib pajak dan jumlah penerimaan daerah

2) Aspek Ketatalaksanaan

Upaya intensifikasi yang dilakukan dengan mengintensifkan dan mengefektifkan penerimaan melalui peningkatan jumlah wajib pajak dan wajib retribusi serta meningkatkan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat

⁴⁹ Rahmi, Ade. 2013. Pengaruh intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah guna mewujudkan kemandirian keuangan daerah. Universitas Negeri Padang, hlm, 5

membayar pajak dan retribusi daerah sudah sesuai dengan yang dilakukan Kabupaten Tegal hal tersebut dapat dilihat dengan adanya peningkatan jumlah wajib pajak dan penerimaan melalui pajak dan retribusi daerah, akan tetapi melalui peningkatan pemungutan pajak dan retribusi daerah dalam jumlah yang benar dan tepat waktunya, Peningkatan cara-cara penetapan pajak dan retribusi, serta peningkatan sistem pembukuan, sehingga memudahkan dalam hal pencarian data tunggakan pajak maupun retribusi yang pada akhirnya dapat mempermudah penagihannya masih belum sesuai dikarenakan penerimaan beberapa jenis pajak masih belum dilakukan serta masih belum maksimal karena beberapa objek pajak masih belum dilakukan pungutan, belum ada inovasi yang mengarah pada peningkatan cara-cara penetapan pajak serta sistem pembukuan yang masih menggunakan sistem manual dikarenakan sistem yang sebelumnya yang lebih berbasis teknologi dinilai tidak memberikan kemudahan sehingga efisiensi dan efektivitas pungutan pajak dan Retribusi daerah masih belum efektif

3) Aspek Personalianya.

Peningkatan sumber daya manusia dalam pengelola pendapatan asli daerah dengan cara meningkatkan mutu sumber daya manusia atau aparatur pengelola pendapatan daerah dapat dilakukan dengan mengikutsertakan aparatnya dalam kursus keuangan daerah, juga program-program pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan

pengelolaan keuangan daerah sudah sejalan dengan yang dilakukan pemerintahan Kabupaten Tegal terlihat dengan mengikutsertakan pegawainya dalam diklat fungsional dan manajerial serta diklat-diklat keuangan di tingkat pusat dan daerah.

Adapun peningkatan pengawasan dan pengendalian yang dilakukan oleh pemerintahan Kabupaten Tegal yang meliputi :

a. Pengawasan dan pengendalian yuridis,

Pengawasan dan pengendalian yuridis terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah ini dimaksudkan sebagai upaya menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan baik sengaja maupun tidak disengaja. Namun juga sebagai upaya untuk memperbaikinya manakala sudah terjadi kekeliruan. Dengan demikian pengawasan mengandung maksud preventif sekaligus represif.⁵⁰ Fachruddin menyebutkan bahwa pengawasan terhadap pemerintah berguna bagi terjaganya prinsip-prinsip negara kesejahteraan sekaligus pelaksanaan kekuasaan pemerintah yang berjalan dengan baik. Pengawasan tersebut di atas digunakan dengan menggunakan tolok ukur berupa hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan pemerintah berupa hukum materiil maupun hukum formil. Proses pengawasan didasarkan pada tolok ukur, manakala terdapat tanda-tanda penyimpangan terhadap tolok ukur maka akan diadakan tindakan pencegahan, sebaliknya apabila terdapat penyimpangan

⁵⁰ Paulus Effendi Lotulung, 1993, Beberapa Sistem Tentang Kontrol Bagi Hukum Terhadap Pemerintah, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. xv.

dari tolok ukur akan diadakan tindakan koreksi berupa pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan tersebut.⁵¹

b. Pengawasan dan pengendalian teknis,

Pengendalian merupakan proses penetapan standar dengan menerima umpan balik berupa kinerja sesungguhnya, dan mengambil tindakan yang diperlukan jika kinerja sesungguhnya berbeda secara signifikan dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, sedangkan pengendalian merupakan proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan, agar pelaksanaan sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana. Pengendalian (*controlling*) merupakan suatu faktor penunjang penting terhadap efisiensi organisasi, demikian juga pada perencanaan pengorganisasian, dan pengarahan. Pengendalian adalah suatu fungsi yang positif dalam menghindarkan dan memperkecil penyimpangan-penyimpangan dari sasaran-sasaran atau target yang direncanakan. Setiap pengorganisasian, oleh karena itu harus memiliki sistem pengawasan (pengendalian).⁵²

c. Pengawasan dan pengendalian penata usahaaan.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 51 Tahun 2010, Pengawasan dan pengendalian penata-usahaan keuangan

⁵¹ Irfan Fachruddin, 2004, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung, hal. 90-91.

⁵²<https://afdalariato.blogspot.com/2016/04/pengawasan-dan-pengendalian-organisasi.html>

daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundangundangan. Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan, diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang termasuk dalam ruang lingkup pengawasan pengelolaan keuangan daerah ialah: 1) Pengaturan dan penetapan 2) Perencanaan dan penganggaran 3) Pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah 4) Pertanggungjawaban keuangan daerah 5) Pendapatan dan belanja daerah

- d. Peningkatan sumber daya manusia dalam pengelola Pendapatan asli daerah dengan cara meningkatkan mutu sumber daya manusia atau aparatur pengelola pendapatan daerah dapat dilakukan dengan mengikutsertakan aparatnya dalam kursus keuangan daerah, juga program-program pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.

- e. Meningkatkan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat membayar pajak dan retribusi.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penyusun menjabarkan dan menganalisis skripsi ini, maka penyusun dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Berkaitan dengan prosedur BUMD dalam penyertaan modal terhadap BPR Nusumma selalu tunduk pada ketentuan Undang-undang Perseroan Terbatas yang berstatus badan hukum yang pengelolaannya mengikuti tata kelola perusahaan yang baik dan selama kurang lebih dari 4 setahun BUMD di Kabupaten Tegal cukup berkembang disebabkan kuatnya lemahnya kinerja perusahaan, dan permodalan yang tertuang dalam Peraturan Daerah.
2. Terkait dengan fungsi pengelolaan pada BUMD bahwa sudah terpenuhi semua perencanaan investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tegal, juga telaksananya investasi secara optimal, penganggaran pendirian BUMD juga yang jelas sehingga hasilnya sudah memberikan kontribusi dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

B. Saran

1. Perlu adanya evaluasi yang lebih cermat dan komprehensif antara Pengendalian Pemerintah dan keberadaan BUMD di Kabupaten Tegal yang juga masuk ke dalam ranah hukum privat sebagai badan hukum.

2. Perlu adanya kejelasan dan kepastian hukum Peraturan Daerah terkait penyertaan modal daerah ke BUMD dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ataupun Peraturan Bupati yang menjadi payung hukum BUMD di Kabupaten Tegal.

DAFTAR PUSTAKA

- Agnes Sawir. Kebijakan Pendanaan dan Rekonstruksi Perusahaan. Edisi III. PT Gramedia Utama: Yogyakarta, 2009.
- Abdul Halim, Manajemen Keuangan Daerah. Jakarta : Salemba Empat, 2004.
- Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto, Kedudukan dan Peranan Perusahaan Daerah dalam Pelaksanaan yang Nyata dan Bertanggungjawab. Universitas Brawijaya. Jawa Timur.2001.
- Ambar Budhisulistiyawati, *Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik*. Jurnal 2 Juli 2015
- Balfas, *Hamud, Hukum Pasar Modal*, Tata Nusa, Jakarta,2006.
- Bambang Riyanto. Dasar-Dasar Pembelanjaan Perusahaan, ed. 4, BPFE. Yogyakarta, 2010.
- Fitri Erna Muslikah, Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Tegal: Universitas Indonesia, 2015.
- Herna Maulizar, *Pengaruh Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Bank Aceh*, 2017.
- Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Kusmono, “Tanggung Jawab Direksi Persero Pada Pengelolaan Penyertaan Modal Negara Dalam Hal Terjadi Kerugian”, (Tesis : Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2008).
- Kharisma Nandasari, *Pengaruh Corporate Social Responsibility (CSR) Terhadap Nilai Perusahaan (Studi Empiris Pada Perusahaan Tambang Yang Listing di BEI)*. Jurnal. Universitas Negeri Yogyakarta,2013.
- Rahmi, Ade. Pengaruh intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah guna mewujudkan kemandirian keuangan daerah. Universitas Negeri Padang,2013.

- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. 2006
- Rustian Kamaluddin, Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah.
- Sunaryo. *Hukum Lembaga Pembiayaan*. Sinar Grafika: Jakarta. 2008.
- Saragih, Juri Panglima, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 2011.
- Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Mataram: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Suara Pembaharuan, *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002)
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Bagi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Purwadi, *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*. (Surabaya : Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur, 2002).
- Perda Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2013 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Tegal kepada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dan Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat.
- Peraturan Daerah Kab Tegal No. 6 Tahun 2020 Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Tegal Gotong Royong
- Trisno Yuwono dan Pius Abdullah, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Praktis*, Surabaya: Arkola, 1994.
- Wahyu Maizal, *Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur*, (Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makasar, 2014)
- <http://www.bi.go.id/biweb/utama/peraturan/pbi-5-10-2003.pdf>, diakses pada tanggal 13 Maret 2012, Pukul 01.53 WIB.
- http://elearning.gunadarma.ac.id/docmodul/pengantar_bisnis/Bab_1.pdf, diakses

pada tanggal 13 Maret 2012, Pukul 08.00 WIB.

<https://www.jogloabang.com/ekbis/pp-54-2017-badan-usaha-milik-daerah>

<https://afdalariato.blogspot.com/2016/04/pengawasan-dan-pengendalian-organisasi.html>

<https://www.bpr-tgr.com/sejarah>

Hasil Wawancara Penulis dengan Muhammad Sutoyo Kepala DPKAD Kab. Tegal.

