

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KOTA SALATIGA**

TENTANG

**PEMBENTUKAN PERSEROAN TERBATAS
BPR BANK SALATIGA**

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	4
	C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	5
	D. Metodologi	7
	1. Jenis Penelitian	7
	2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik	7
	3. Pengumpulan dan Pengolahan Data	8
	4. Analisis Data	
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	9
	A. Kajian Teoritis	9
	1. Hakikat Yuridis Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR	9
	2. Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR	14
	3. Hakikat Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah	22
	B. Praktik Empiris	26
	1. Gambaran Umum PD BPR Bank Salatiga	26
	2. Kebijakan Manajemen	29
	3. Strategi Manajemen	31
	4. Persoalan yang Dihadapi	35
	5. Kepemilikan Saham	35
	C. Implikasi Perubahan Status Perumda Ke Perseroda	36
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	38
	A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah	38
	B. Pengaturan Perusahaan Daerah/BUMD	42
	1. Kewenangan Daerah mendirikan BUMD	42
	2. Tata Kelola BUMD	46
	3. Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah	47
	C. Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat	49
	1. Kepemilikan BPR	50
	2. Pendirian dan Perubahan Bentuk BPR	51
	3. Permodalan dan Saham	56
	4. Organ BPR	58
	5. Tata Kelola BPR	65

BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS	71
	A. Pengantar	71
	B. Landasan Filosofis	72
	C. Landasan Sosiologis	74
	D. Landasan Yuridis	75
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	79
	A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah	79
	B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah	80
	C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	81
BAB VI	PENUTUP	83
	A. Kesimpulan	83
	B. Saran	83
	DAFTAR PUSTAKA	84
	LAMPIRAN	
	▪ Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Pembentukan Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Salatiga.	

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya UU No. 23 Tahun 2014), Peraturan Daerah (selanjutnya Perda) merupakan salah satu jenis produk hukum daerah yang dibentuk atas usulan atau inisiatif Pemerintah Daerah dan atau DPRD. Sesuai UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011) *juncto* Peraturan Presiden No. 87 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No. 12 tahun 2011 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015), Perda (baik propinsi maupun kabupaten/kota) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang dalam pembentukannya wajib melalui beberapa tahapan yaitu: perencanaan, penyusunan (persiapan), pembahasan (persetujuan), pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Luaran (*out put*) tahapan perencanaan yaitu dokumen Program Legislasi Daerah, sementara luaran untuk tahapan penyusunan (persiapan) berupa Naskah Akademik dan Rancangan Perda (Raperda).

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 diperoleh pemahaman bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Lebih lanjut, ketentuan tersebut memaknai bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah

tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Bab I angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015, hanya saja, sesuai dengan konteks hierarkhinya, pengertian Naskah Akademik di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 tidak dikaitkan dengan Rancangan Undang-Undang, melainkan hanya Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik semacam itu pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dengan pemahaman seperti itu, dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan

dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, kajian akademik dan penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada atau tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan & Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.¹

Berkaitan dengan apa yang diuraikan di atas, Pemerintah Kota Salatiga, melalui Bagian Perekonomian Setda memiliki kebutuhan hukum untuk menyusun sebuah instrumen regulasi dalam bentuk Perda yang dimaksudkan untuk mengatur tentang bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yaitu Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Salatiga (PD BPR Bank Salatiga). Pembentukan instrumen regulasi tersebut dimaksudkan untuk mengganti bentuk hukum Perusahaan Daerah BPR Bank Salatiga (Perusahaan Umum Daerah) menjadi Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga. Adapun pertimbangan atau latar belakang perubahan bentuk hukum dimaksud yaitu: (a) semakin berkembangnya jangkauan layanan perbankan; (b) kinerja PD BPR Bank Salatiga dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan perkembangan (trend) yang positif; (c) tuntutan profesionalisme pengelolaan badan usaha milik daerah khususnya di bidang perbankan

¹ Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 221.

demikian meningkatkan pelayanan perbankan kepada masyarakat secara transparan dan akuntabel; (d) sebagai implikasi ditetapkannya Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Undang – Undang No. 23 Tahun 2014 (yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dan Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah).

Dalam kerangka itulah dibutuhkan kajian akademik untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Perda. Dalam konteks demikian maka *rationale* Naskah Akademik ini secara keseluruhan adalah sejalan dengan pengertian yang telah dikemukakan di awal yaitu: untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan Perda dimaksud dan sekaligus sebagai bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan uraian di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dan akan menentukan cakupan dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan kewenangan Kota Salatiga untuk membuat dan memberlakukan Perda tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga ?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Perusahaan Perseroan Daerah yang akan dijadikan salah satu acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan dalam rancangan Perda tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga ?
3. Pokok-pokok materi apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga ?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Penyusunan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan berikut:

1. Menyusun Naskah Akademik yang berisi kajian filosofis, sosiologis dan yuridis dalam rangka pembentukan Perda tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga;
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang membutuhkan pengaturan dalam rangka Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga serta mengakomodasikan kebutuhan pengaturan tersebut ke dalam sebuah Rancangan Peraturan Daerah;
3. Menyusun rancangan Perda yang komprehensif dan akomodatif tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga, sehingga setelah pengaturan tersebut diwujudkan dalam bentuk Perda akan mampu memberikan kepastian hukum bagi tindakan pemerintah dalam pengelolaan BPR Bank Salatiga.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yang berbeda untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi regulasi secara komprehensif, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empirik. Penelitian hukum normatif terutama dipergunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedang penelitian hukum empirik dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang pengelolaan perusahaan perseroan daerah (Perusahaan Terbatas). *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian akan dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga.

Penelitian hukum empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu:

a. *Focussed Group Discussion* (FGD)

Focussed Group Discussion dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* terkait penyelenggaraan perusahaan perseroan daerah, utamanya pihak pemerintah (SKPD terkait) maupun manajemen PD BPR Bank Salatiga, yang mengarah pada pengungkapan berbagai persoalan yang telah ada (*existing problems*), persoalan yang berpotensi muncul (*potential problems*), maupun harapan-harapan (*expectations*) terkait dengan pengelolaan perusahaan perseroan daerah BPR Bank Salatiga.

b. *Key Informant Interview* (KII)

Key Informant Interview pada dasarnya merupakan proses penggalan data yang dilakukan dengan mewawancarai pihak-pihak yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan. Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, KII akan dilakukan dengan Pimpinan SKPD terkait, representasi lembaga perwakilan rakyat, dan representasi manajemen PD BPR Bank Salatiga.

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang naskah akademik, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi Dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya.

b. *Focussed Group Discussion* (FGD)

Focussed Group Discussion diselenggarakan dengan tujuan mengungkapkan berbagai permasalahan, baik real maupun potensial, dan harapan-harapan dari berbagai *stakeholder*

tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga.

c. *Key Informant Interview* (KII)

Key Informant Interview dilakukan untuk mengkonfirmasi dan mendalami informasi yang muncul di dalam FGD.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu aspek legitimasi filosofis, legitimasi yuridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data akan dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama.

Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis akan dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, mengatur tentang perusahaan perseroan daerah. Analisis terhadap aspek yuridis akan difokuskan pada dua kategori norma, yaitu norma yang menjadi dasar legitimasi pengaturan pembentukan perusahaan perseroan daerah oleh pemerintah daerah dan norma yang menentukan arah serta substansi pengaturan perusahaan perseroan daerah ke dalam Perda. Analisis terhadap aspek sosiologis akan didasarkan pada berbagai data tentang kondisi kekinian dan pengelolaan PD BPR Bank Salatiga dan harapan-harapan ketika berubah bentuk hukum menjadi Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga.

Pada tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

1. Hakikat Yuridis Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR

Perubahan bentuk badan hukum BPR adalah kewenangan pemerintah. Oleh karenanya, perubahan bentuk badan hukum BPR merupakan salah satu bentuk atau jenis tindak pemerintahan, yaitu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk merubah bentuk badan hukum BPR. Dalam gambaran yang umum, yang dimaksud dengan tindak pemerintahan (*administrative acts* atau *governmental actions*) adalah “*most of the actions of the administrative authorities through which they affect the legal interests of an individual.*”² Konsep dan konsepsi di atas relatif fleksibel sehingga dapat menampung bermacam-macam jenis tindakan yang (mungkin) dilakukan oleh pemerintah untuk kemudian diberikan label sebagai tindak pemerintahan. Konsepsi teoretis tersebut tidak berbeda jauh dengan rumusan hukum positif, dalam hal ini *the Law of Administrative Procedure of 1976* Jerman yang merumuskan definisi yuridis sebagai berikut: “*Administrative act is every order, decision or other sovereign measure taken by an authority for the regulation of a particular case in the sphere of public law and directed at immediate external legal consequences.*”³

Hal ini berbeda dengan ketentuan hukum positif di Indonesia, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang upayanya untuk mengklasifikasikan konsep tindak pemerintahan tidak dimulai dengan genus, tetapi langsung spesies-spesies. Jenis

² Mahendra P. Singh, *German Administrative Law*, Berlin: Springer-Verlag, 1985, h. 32.

³ Sect. 35 *the Law of Administrative Procedure of 1976*.

tindak pemerintahan yang dirumuskan oleh UU No. 30 Tahun 2014 ada dua, yaitu Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara dengan Tindakan Administrasi Pemerintahan.⁴ Teknik klasifikasi dengan model demikian menunjukkan kelemahan abstraksi, atau kelemahan berpikir abstrak, dari pembentuk undang-undang sehingga tidak bertolak lebih dahulu dari genus, atau menentukan terlebih dahulu genusnya, baru kemudian menderivasikan, atau mem-*breakdown*, spesies-spesiesnya. Dengan demikian, hal ini berbuah kesulitan di kalangan dunia akademis ketika kerangka berpikirnya yang umum harus menyesuaikan diri dengan bangunan hukum positif yang tidak logis tersebut karena sama sekali tidak mengandung prinsip kehematan dalam berpikir.

Sebagaimana telah ditekankan di atas, hakikat yuridis dari perubahan bentuk badan hukum BPR adalah tindak pemerintahan. Kualifikasi ini sangat penting karena berimplikasi pada apa yang seyogianya dilakukan terhadap tindak pemerintahan tersebut. Bertolak dari kualifikasi tersebut, yaitu tindak pemerintahan, maka tindakan dalam perubahan bentuk badan hukum BPR pada hakikatnya berada di ranah Hukum Administrasi. Oleh karena itu, implikasinya lebih lanjut, perlu pemahaman aspek-aspek Hukum Administrasi terkait dengan perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut (yang di sini dikualifikasikan sebagai tindak pemerintahan) supaya bangunan preskripsi yang hendak diberikan, dalam hal ini pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui Perda, menjadi preskripsi yang tepat atau dapat dibenarkan.

Secara teoretis, konsep Hukum Administrasi mengandung konsepsi atau pengertian sebagai bentuk “*the legal control of governmental powers*.”⁵ Kontrol yuridis terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintahan tersebut mengandung *mission statement* yang lebih spesifik yaitu: “*to keep the powers of the government within*

⁴ Pasal 1 angka 7 dan Pasal 1 angka 8 UU No. 30 Tahun 2014.

⁵ Mahendra P. Singh, Op.cit., h. 1.

*their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse.*⁶ Lebih jauh lagi, kerangka yuridis dalam rangka kontrol terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintah tersebut juga menghendaki supaya *“the public authorities can be compelled to perform their duties if they make default.”*⁷ Pengertian ini sangat relevan, terutama, dalam kaitan dengan pembahasan isu selanjutnya pada Sub-Bab ini yang akan membahas isu mengenai pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR. Itu artinya, berpijak pada pengertian di atas, pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui Perda merupakan, secara konseptual, pengaturan di ranah Hukum Administrasi, khususnya yang ditujukan pada pengaturan tindak pemerintahan dalam rangka perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut.

Hal prinsip terkait dengan pengaturan yang bersifat Hukum Administrasi seperti pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR adalah hakikat dari Hukum Administrasi itu sendiri sebagai hukum yang mengatur tindak pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (yaitu urusan pemerintahan di luar fungsi legislatif dan yudisial). Mendeskripsikan tentang ruang lingkup Hukum Administrasi, Timothy Endicott menyatakan:

*The core of administrative law is the provision of processes independent of the government, for the prevention of government action that can be identified as arbitrary with no breach of comity. That is, the core task of administrative law is to impose the rule of law on public authorities.*⁸

Secara lebih spesifik Endicott menekankan tentang konsepsi dari Hukum Administrasi sebagai berikut: *“The main point of administrative law is to stand against arbitrary government, by imposing the rule of law on executive action.”*⁹

Pemahaman demikian dapat diperlakukan sebagai *starting point* dalam memahami isu tentang tindak pemerintahan dalam rangka

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Timothy Endicott, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, h. 8.

⁹ Ibid.

perubahan bentuk badan hukum BPR serta relevansi dan urgensi untuk melakukan pengaturan tentang perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut. Berangkat dari pemahaman bahwa perubahan bentuk badan hukum BPR adalah tindak pemerintahan maka jelas bahwa pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR merupakan pengaturan atas atau terhadap tindak pemerintahan. Dalam posisi demikian maka, sebagai implikasinya, pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR dibebani oleh misi spesifik yaitu mengatur tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kewenangan pemerintahan. Atas dasar itu maka konsepsi tersebut harus dipertahankan, terutama sifat paling hakiki dari pengaturan atas tindak pemerintahan sebagai pengaturan di ranah Hukum Administrasi yang seyogianya memperhatikan pula asas paling fundamental dari Hukum Administrasi itu sendiri.

Dalam kasus ini Hukum Administrasi memiliki satu misi yang spesifik yaitu pengkondisian suatu pemerintahan yang baik (*good government*). Meskipun Hukum Administrasi tidak secara langsung berkontribusi bagi suatu pemerintahan yang baik namun Hukum Administrasi mengkondisikan supaya pemerintah menjalankan pemerintahan secara bertanggung jawab (*responsible government*). Secara sederhana konsep *responsible government* tersebut memiliki makna, terutama, “*that government action is taken in the interest of the governed (and not for the personal advantage of the officials)*.”¹⁰ Dalam kaitan itu Peter Cane memberikan penekanan atas fungsi Hukum Administrasi yaitu:

*the accountability of public administrators for the performance of their functions, the exercise of their powers, and the discharge of their duties. In other words, it is concerned with enforcement of (i.e. ensuring compliance and remedying noncompliance with) the norms that regulate public administration.*¹¹

Berdasarkan pendapat tersebut, dalam kaitan dengan Hukum Administrasi, pemerintah harus bertanggung jawab atas tindak

¹⁰ Ibid., h. 13.

¹¹ Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, h. 12-13.

pemerintahannya. Hal ini, sebagai implikasinya, menjelaskan pentingnya pengaturan tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah secara umum karena atas dasar pengaturan tersebut maka pemerintah dapat diminta pertanggungjawabannya berkaitan dengan tindak pemerintahan yang dilakukannya. Pengaturan tersebut adalah dasar bagi bagaimana tindak pemerintahan itu seyogianya dilakukan dan, sebagai implikasinya, menjadi dasar penilaian bagi apa yang telah dilakukan oleh pemerintah ketika melakukan tindak pemerintahan tersebut. Kembali pada misi utama dari Hukum Administrasi, pembatasan terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintah dan tindak pemerintahan adalah komitmen paling penting untuk apa yang dinamakan sebagai pemerintahan yang bertanggung jawab (*responsible government*).

Dalam skala yang lebih makro isu ini berkaitan dengan konsep abstrak dalam Hukum Tata Negara yang disebut dengan konstitusionalisme (*constitutionalism*). Konsep konstitusionalisme pada hakikatnya adalah asas atau prinsip bagi konstitusi sebagai hukum, i.e. ideal bagi konstitusi. Sebagai ideal bagi konstitusi maka konstitusionalisme memproyeksikan konstitusi sebagai pembatasan mekanisme terhadap kekuasaan pemerintah dalam rangka menjamin kebebasan individu.¹² Pemikiran ini sejalan dengan konsep Hukum Administrasi yang telah didiskusikan di atas. Berdasarkan pembahasan tersebut dapat dirumuskan pengertian bahwa Hukum Administrasi adalah kepanjangan tangan dari asas konstitusionalisme dalam rangka pelembagaan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah dan tindak pemerintahan. Oleh karena itu, sebagaimana dijelaskan di atas, hakikat yuridis dari perubahan bentuk badan hukum BPR menjadi isu yang sangat penting untuk dipahami terlebih dahulu. Dengan terpenuhinya kualifikasi perubahan bentuk badan hukum BPR sebagai tindak pemerintahan maka tindak lanjutnya, yaitu pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui Perda,

¹² Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, h. 25-28.

dapat dipahami lebih mudah, termasuk bagaimana seharusnya pengaturan tersebut dilakukan.

2. Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR

Pengaturan dalam perubahan bentuk badan hukum BPR sangat penting supaya tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut dilakukan secara benar dalam kerangka hukum yang berlaku (yaitu Hukum Administrasi). Untuk hal ini dalam hukum berlaku yang disebut asas atau prinsip legalitas sebagai asas utama dari negara hukum atau *the Rule of Law*. Asas legalitas secara tersurat, sebagai implikasinya, menghendaki pengaturan melalui peraturan perundang-undangan (legislasi) atas sesuatu hal atau tindakan. Dalam posisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan (legislasi) berfungsi sebagai dasar tindakan (*reasons for action*) yang bersifat *a priori*.

Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan definisi peraturan perundang-undangan adalah: “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.” Peraturan perundang-undangan memiliki arti penting untuk menjadikan suatu norma atau kaidah memiliki kekuatan mengikat yang lebih jelas, misalnya: dapat dibedakan dengan kaidah-kaidah lain seperti moralitas, adanya lembaga yang akan memastikan dikenakannya sanksi kepada pelanggar dan sebagainya.¹³

Dengan pengertian lain, peraturan perundang-undangan dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum di sini memiliki pengertian spesifik yaitu: “*making readers understand what the law commands*.”¹⁴ Berdasarkan pengertian di atas maka kepastian hukum memiliki atau mengandung makna intrinsik berupa

¹³ Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: Mandar Maju, 2016, h. 32.

¹⁴ Alfred F. Conard, “A Legislative Text: New Ways to Write Laws,” *Statute Law Review*, Summer 1985, h. 83.

perlunya proses pemberian bentuk (formalisasi) kepada (norma atau kaidah) hukum. Sebagai dasar tindakan maka dipresumsikan bahwa hukum akan lebih memiliki kejelasan jika dirumuskan dengan bentuk tertentu yang mudah diakses. Peraturan perundang-undangan memenuhi kriteria ini karena bentuknya yang tertulis. Bentuk tertulis tersebut memudahkan akses bagi setiap orang yang hendak mengetahui preskripsinya karena orang yang bersangkutan “dapat membacanya”.

Dalam pengertian lebih bersifat teoretis, adanya peraturan perundang-undang memiliki urgensi sebagai berikut. Pertama, pandangan Joseph Raz yang mengemukakan urgensi peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan aspek nilai di dalam konsep *the Rule of Law* atau negara hukum. Menurut Raz, nilai tersebut adalah, pertama, berkenaan dengan kemampuan untuk “*choose styles and forms of life, to fix long-term goals and effectively direct one’s life towards them*” yang sangat terbantu oleh *the Rule of Law* melalui adanya peraturan perundang-undangan. Kedua, perlindungan kebebasan individu. Hal ini berkaitan dengan penciptaan prediktabilitas oleh *the Rule of Law* yang meningkatkan kebebasan individu dalam memilih sebanyak mungkin opsi yang ada dalam menjalani hidupnya dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku terlebih dahulu. Ketiga, *the Rule of Law* dimaksudkan untuk meminimalisir “*the danger created by the law itself*” seperti: *unstable, obscure, retrospective*, dan lain-lain yang dapat melanggar kebebasan dan martabat manusia. Dalam pengertian demikian maka diharapkan peraturan perundang-undangan dapat berimplikasi pada stabilitas dan kejelasan dari hukum, sehingga peraturan perundang-undangan secara asas atau prinsip tidak boleh berlaku surut. Keempat, memastikan pencapaian tujuan hukum baik secara langsung maupun tidak langsung dengan jalan “*conformity with the law in itself and thus further consequences of conformity with*

the law or knowledge of its existence which the law is intended to secure."¹⁵

Kedua, pendapat atau pandangan Cass R. Sunstein. Pendapat yang dikemukakan Sunstein sejatinya secara tidak langsung mengamini pendapat yang dikemukakan Raz. Sunstein yang mempertahankan argumen *rules as rules* menjelaskan pentingnya peraturan perundang-undangan (*rules*) sebagai berikut. Pertama, "*rules minimize the informational and political costs of reaching decisions in particular cases.*" Kedua, "*rules are impersonal and blind; they promote equal treatment and reduce the likelihood of bias and arbitrariness.*" Ketiga, "*rules serve appropriately both to embolden and constrain decision-makers in particular cases.*" Keempat, "*rules promote predictability and planning for private actors and for the government.*" Kelima, "*rules increase visibility and accountability.*" Keenam, "*rules avoid the humiliation of subjecting people to exercises of official discretion in their particular case.*" Ketujuh, "*rules promote equal application of the law.*"¹⁶

Sesuai dengan asas atau prinsip legalitas maka pengaturan mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR memiliki fungsi sebagai dasar otorisasi bertindak bagi pemerintah. Hal ini mengandung dua pengertian. Pertama, sebagai norma atau kaidah kewenangan (*power-conferring rules*). Kedua, sebagai norma atau kaidah perilaku (bagaimana pemerintah seyogianya bertindak melakukan atau tidak melakukan sesuatu). Pengertian demikian sejalan dengan dikemukakan oleh Brian Z. Tamanaha yang menyatakan: "*government actions must have positive legal authorization (without which the action is improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.*"¹⁷

¹⁵ Joseph Raz, *The Authority of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1983, h. 220-224.

¹⁶ Cass R. Sunstein, "Problems with Rules," *California Law Review*, Vol. 83, No. 4, 1995, h. 972-977.

¹⁷ Brian Z. Tamanaha, "A Concise Guide of the Rule of Law," dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law*, Oxford-Oregon: Hart Publishing, 2009, h. 4.

Dasar kewenangan bertindak merupakan kebutuhan utama bagi pemerintah supaya dapat melakukan tindak pemerintahan. Oleh karena itu, secara hukum, proses perolehan kewenangan bagi pemerintah merupakan isu sangat penting. Terkait dengan itu J.G. Brouwer dan A.E. Schilder menyatakan: *“To be able to administer, the administration needs to have power. Where is the authority derived from, what are the instruments with which administrative authorities can administer and who exactly do these administrative powers belong to?”*¹⁸

Dalam fungsinya untuk memberikan dasar kewenangan bertindak, peraturan perundang-undangan dapat memberikan dua macam kewenangan kepada pemerintah, yaitu atribusi dan delegasi. Proses pemberian kewenangan melalui atribusi memiliki pengertian: *“power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that it is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.”*¹⁹ Sementara proses pemberian kewenangan melalui delegasi memiliki pengertian: *“the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegatee (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.”*²⁰

Perbedaan antara atribusi dan delegasi sebagai proses terkait dengan pemberian kewenangan kepada pemerintah adalah: *“an already existing power is being transferred.”*²¹ Prinsipnya, delegasi harus dilakukan sesuai asas legalitas: *“delegation of an original power is only possible under the condition that the legal regulation in which the power rests, provides for the possibility of delegation.”*²² Sementara sebagai implikasi dari delegasi: *“If the originally empowered body (the*

¹⁸ J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1998, h. 13.

¹⁹ Ibid., h. 16.

²⁰ Ibid., h. 17.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

delegator) decides on a transfer, then that body can no longer exercise the power itself; only the delegatee is empowered to exercise it."²³

Dalam konteks demikian, berdasarkan penjelasan di atas, peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang penting sebagai instrumen dalam rangka proses pemberian kewenangan kepada pemerintah (*power-conferring rules*) di mana atas dasar kewenangan tersebut maka pemerintah kemudian memiliki kapasitas atau kemampuan untuk melakukan tindak pemerintahan.

Dalam fungsinya sebagai norma atau kaidah perilaku maka peraturan perundang-undangan menetapkan preskripsi yang harus diikuti oleh pemerintah dalam melakukan atau tidak melakukan tindakan. Sejalan dengan itu maka, terhadap hubungan antara tindak pemerintahan dan norma atau kaidah perilaku dari peraturan perundang-undangan secara umum, berlaku asas atau prinsip bahwa pemerintah seyogianya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang-undangan (kewenangan terikat) atau dapat pula pemerintah tidak perlu secara ketat preskripsi peraturan perundang-undangan (kewenangan bebas atau diskresi).

Dalam kondisi yang ideal, kewenangan terikat merupakan keutamaan dalam kaitan dengan asas atau prinsip negara hukum. Sementara kewenangan diskresi hanya dimungkinkan oleh kondisi yang bersifat eksepsional. Pengertian ini mengacu pada pandangan Aristoteles yang menyatakan:

*Rightly constituted laws should be the final sovereign; and personal rule, whether it be exercised by a single person or a body of persons, should be sovereign only in those matters on which law is unable, owing to the difficulty of framing general rules for all contingencies, to make an exact pronouncement.*²⁴

Menurut Aristoteles, kewenangan terikat, yaitu penundukan pada preskripsi peraturan perundang-undangan, harus lebih didahulukan ketimbang kewenangan diskresi (*Rightly constituted laws should be the final sovereign*). Walau begitu, penundukan diri pada

²³ Ibid.

²⁴ Seperti dikutip dalam Antonin Scalia, "The Rule of Law as a Law of Rules," The University of Chicago Law Review, Vol. 56, 1989, h. 1176.

preskripsi peraturan perundang-undangan tersebut tidak bersifat legalistik karena secara kasuistis kewenangan diskresi tetap dimungkinkan, sebagai kondisi yang niscaya, yaitu dalam situasi ketidakmampuan peraturan perundang-undangan dalam mengkondisikan tindakan yang seyogianya ditempuh oleh pemerintah (*only in those matters on which law is unable, owing to the difficulty of framing general rules for all contingencies, to make an exact pronouncement*). Hal ini sejalan dengan pandangan Krishna Djaya Darumurti yang menyatakan:

Ketika cara pemerintah menjalankan kekuasaan pemerintahan mampu dirumuskan secara komprehensif dan antisipatif terhadap semua situasi oleh pembentuk undang-undang maka implikasinya kekuasaan diskresi pemerintah menjadi tidak eksis. Tetapi kondisi demikian adalah utopia. Harapan bahwa undang-undang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum tidak lebih merupakan harapan palsu.²⁵

Berdasarkan pemahaman teoretis di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan melalui Perda perubahan bentuk badan hukum BPR oleh pemerintah (daerah) merupakan kebutuhan yang relevan dikaitkan dengan bagaimanakah seyogianya tindakan itu (perubahan bentuk badan hukum BPR) seyogianya dilakukan. Ketika *frame* atau kerangka yang digunakan adalah pengaturan (melalui peraturan perundang-undangan) maka pengertiannya yang prinsip adalah tindakan pemerintah dalam perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut tidak boleh dilakukan secara bebas sesuai kehendak pemerintah.

Dalam tataran yang lebih abstraktif dan umum, pengaturan mengandung pengertian atau makna inheren yaitu pembatasan terhadap kekuasaan atau kewenangan bertindak pemerintah. Hal itu nampak tersirat dari konsep kewenangan terikat di mana yang menjadi norma atau kaidahnya ialah pemerintah seyogianya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang-undangan. Pengertian demikian sangat relevan dengan ide atau

²⁵ Krishna Djaya Darumurti, *Diskresi: Kajian Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, h. 23.

gagasan alamiah hukum sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan. Mengenai hal itu Peter Mahmud Marzuki dengan tegas menyatakan: “hukum dipercaya sebagai suatu lembaga penyeimbang yang kuat terhadap ancaman disintegrasi dalam hidup bermasyarakat akibat benturan kekuatan yang sama-sama ingin berkuasa dan sekaligus membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa.”²⁶ Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan:

Apabila pemerintahan didasarkan atas kekuasaan, pemerintahan demikian akan cenderung meningkatkan ketegangan dalam bidang politik dan secara sosial menimbulkan suatu keadaan yang represif. Sedangkan apabila pemerintahan didasarkan atas hukum, pemerintahan semacam itu justru cenderung meredakan ketegangan. Oleh karena itulah untuk mencegah terjadinya struktur kekuasaan yang bersifat menindas dikembangkanlah sistem hukum yang menyeimbangkan kekuasaan dengan cara distribusi hak dan privilese di antara individu dan kelompok.²⁷

Dikaitkan dengan sifat dan tujuan hukum secara lebih makro di atas, yaitu dikaitkan dengan pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan oleh hukum, maka *ratio legis* dari pengaturan tentang perubahan bentuk badan hukum BPR memperoleh makna kontekstualnya yang lebih hakiki. Yang dimaksudkan dengan makna kontekstual yang lebih hakiki di sini adalah pembentukan Perda tentang Perubahan bentuk badan hukum BPR tidak sekadar karena pembentuk Perda yang berwenang memang ingin membentuk Perda tersebut, tetapi karena Perda itu secara substansial dibutuhkan dalam rangka legitimasi tindak pemerintahan dalam perubahan bentuk badan hukum BPR.

Adapun dasar pra-pemahamannya ialah, dikaitkan dengan relevansi pemikiran tentang sifat dan tujuan hukum di atas, semua tindak pemerintahan seyogianya diletakkan dalam kerangka pembatasan oleh hukum supaya konsisten dengan asas atau prinsip negara hukum. Atas dasar pra-pemahaman demikian maka pengaturan (pembentukan peraturan perundang-undangan) apapun, seyogianya dikembalikan pada pengertian tersebut. Hal ini konsisten

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, h. 83.

²⁷ Ibid., h. 83-84.

dengan pengertian yang dikemukakan oleh Tamanaha yang telah dikutip di atas yaitu: “*government actions must have positive legal authorization (without which the action is improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.*”

Oleh karena itu, berdasarkan kerangka berpikir tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda), pada analisis pertama seyogianya harus dapat diberikan rasionalisasi sebagai upaya hukum dalam rangka pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah dan pembatasan terhadap tindakan pemerintah atas dasar kekuasaan atau kewenangan yang sah. Itu artinya, meskipun tindak pemerintahan tersebut didasari oleh adanya kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang sah, tindak pemerintahan tersebut harus dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengatur tentang bagaimana seyogianya tindak pemerintahan itu dilakukan. Dengan logika berpikir demikian maka ketika suatu peraturan perundang-undangan tengah dirancang dan hal itu konsisten dengan pengertian tersebut maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang demikian didukung oleh *ratio legis* yang memadai sehingga produk yang dihasilkan *legitimate*. Hal senada, *mutatis mutandis*, berlaku pula dalam pembentukan Perda.

Untuk itu, kembali pada pembahasan sebelumnya, pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui Perda merupakan pengaturan yang bersifat atau berkarakter sebagai Hukum Administrasi, yaitu hukum yang mengatur tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sesuai pengertian ini *a priori* maka pengaturan mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR tunduk pada asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi. Oleh karena itu, penjelasan mengenai *ratio legis* dari pengaturan mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR sebagai tindak pemerintahan harus dapat dikembalikan kepada, atau konsisten dengan, asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi tersebut sehingga hal ini lebih memudahkan berkenaan dengan apa

yang harus dilakukan dalam melakukan pengaturan (dalam hal ini kegiatan atau proses untuk menghasilkan Peraturan Daerah-nya).

Ditambahkan pula, bahwa hakikat Perda digunakan sebagai dasar perubahan bentuk badan hukum BPR adalah adanya dana pemerintah yang disetor menjadi modal dalam pendirian BPR. Pada prinsipnya salah satu sumber dari dana pemerintah tersebut berasal dari masyarakat, sehingga penggunaan dana tersebut juga harus mendapatkan persetujuan masyarakat. Termasuk di dalamnya penggunaan untuk kepentingan pembentukan perusahaan perseroan daerah yang berwujud pada kepemilikan saham oleh Pemerintah Daerah. Persetujuan masyarakat terhadap penggunaan dana tersebut diperoleh dalam pembentukan Peraturan Daerah yang dalam prosesnya melibatkan pembahasan dan persetujuan wakil rakyat di DPRD. Dengan proses yang demikian maka penggunaan dana masyarakat dalam bentuk saham di Perusahaan Perseroan Daerah dalam hal ini BPR telah mendapatkan legitimasi dari masyarakat.

3. Hakikat Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah

Perusahaan Daerah sebagai BUMD terdiri dari dua jenis yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Perbedaan utama utama keduanya terletak pada kepemilikan badan usaha. Pada Perusahaan umum daerah kepemilikannya 100 % (seratus persen) pada pemerintah daerah, sedangkan pada perusahaan perseroan daerah kepemilikannya tidak sepenuhnya pada pemerintah daerah. Hal ini tentu saja akan membawa pada beberapa konsekuensi, oleh karenanya perlu dibahas terlebih dahulu mengenai hakikat pembentukan perusahaan perseroan daerah dalam upaya membangun argumentasi mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR.

a. Teori Badan Hukum

Secara prinsip, diketahui bahwa Badan Hukum terdiri dari manusia alamiah dan badan hukum. Subjek hukum merupakan penyandang hak dan kewajiban sehingga memiliki kewenangan

untuk berbuat dan bertindak secara hukum. Dengan demikian, badan hukum juga memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan dan tindakan yang diakui oleh hukum. Seperti namanya, badan hukum bukanlah manusia namun dianggap sama seperti manusia. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai pertanyaan mendasar alasan badan hukum diakui sebagai subjek hukum. Oleh karenanya berikut dijelaskan beberapa teori mengenai badan hukum:²⁸

1) Teori Fiksi (*fictitious Theory*)

Teori fiksi sering disebut juga sebagai teori entitas. Pada dasarnya, teori fiksi tidak mengakui bahwa subjek hukum sejatinya hanyalah manusia. Kelahiran badan hukum semata-mata karena dibuat atau diadakan oleh pemerintah. Oleh karena itu, sebenarnya badan hukum hanyalah bayangan saja, fiksi, sesuatu yang sebenarnya tidak ada, tetapi dianggap ada dan bertindak selaku subjek hukum. Oleh karenanya untuk menjalankan fungsinya tersebut, badan hukum memerlukan manusia untuk merepresentasikan dirinya yang adalah fiksi.

2) Teori Organ

Teori ini lahir sebagai reaksi dari teori fiksi, sehingga memiliki pendapat yang bertolak belakang. Teori organ menganggap badan hukum sama seperti manusia yang memiliki kehendak dan melakukan berbagai perbuatan melalui perantaraan organ-organ dalam badan hukum tersebut.

3) Teori Harta Kekayaan dalam Jabatan (*ambtelijk vermogen*)

Dalam teori kekayaan dalam jabatan, dinyatakan adanya hak yang melekat pada suatu daya berkehendak. Dengan kata lain, tanpa ada daya berkehendak maka hak tidak mungkin dapat dilaksanakan. Sementara pihak yang dapat dilekati

²⁸ Diringkas dari Tri Budiyono, *Hukum Perusahaan*, Griya Media, Salatiga, 2011. Hal. 61-66.

hak hanyalah subjek hukum, maka subjek hukum haruslah memiliki daya untuk berkehendak. Daya berkehendak badan hukum diwujudkan melalui pengurus.

4) Teori Kekayaan Bersama

Teori ini beranggapan bahwa badan hukum adalah kumpulan manusia sehingga kepentingan badan hukum adalah kepentingan seluruh manusia secara bersama-sama. Tanggungjawab juga merupakan tanggungjawab bersama, demikian pula dengan harta kekayaan atau harta milik. Badan hukum merupakan konstruksi yang abstrak dari manusia yang berkumpul membentuk suatu kesatuan.

5) Teori Kekayaan Bertujuan

Menurut teori ini, hanya manusia yang menjadi subjek hukum. Sehingga hak-hak yang dimiliki subjek hukum pada dasarnya adalah hak-hak tanpa subjek hukum. Dalam teori ini tidak dianggap penting siapa badan hukum-nya, yang penting adalah adanya kekayaan yang harus diurus untuk mencapai tujuan tertentu.

6) Teori Kenyataan Yuridis

Ajaran mengenai teori kenyataan yuridis seringkali disebut sebagai penghalusan teori organ. Dalam ajaran ini keberadaan badan hukum merupakan suatu yang kongkrit, riil, nyata, dan merupakan realitas hukum, walaupun tidak dapat diraba. Inti dari badan hukum adalah suatu abstraksi yang diperlukan untuk hukum sehingga tidak perlu dipertanyakan mana tangannya, ana kakinya, dan seterusnya.

Berdasarkan pada uraian di atas, terdapat benang merah yang dapat diambil, yaitu semuanya menganggap bahwa perseroan merupakan suatu organisasi yang terpisah dari pemiliknya. Artinya, perseroan mampu untuk memiliki kekayaan, bertindak, dan bertanggung jawab atas nama perseroan itu sendiri. Dengan

kata lain, perseroan memiliki kewenangan untuk berbuat dan melakukan perbuatan hukum.

b. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah

Persamaan diantara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah adalah pada kepemilikan. Pada perusahaan umum daerah, kepemilikan modal seluruhnya berada dalam satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, sumber modal perusahaan umum daerah sepenuhnya berasal dari satu daerah tertentu. Hal ini berbeda dengan perusahaan perseroan daerah yang merupakan BUMD berbentuk perseroan terbatas, dimana modalnya terbagi dalam saham. Kepemilikan daerah terbatas pada saham yang dimilikinya, dalam hal ini ditentukan oleh undang-undang sebesar minimal 51% (lima puluh satu persen). Kepemilikan berimplikasi pada pertanggung jawaban, karena secara prinsip pemilik bertanggung jawab terhadap benda yang menjadi miliknya dan dibawah penguasaannya. Oleh karenanya dalam perusahaan umum daerah, maka daerah bertanggung jawab sepenuhnya terhadap segala tindakan yang dilakukan oleh perusahaan umum daerah. Hal ini berbeda dengan perusahaan perseroan daerah, pertanggung jawaban hanyalah sebesar saham yang dimiliki. Tindakan perusahaan perseroan juga merupakan perbuatan hukumnya sendiri yang harus dipertanggung jawabkan sendiri.

Sebagai sebuah entitas yang fiksi atau abstrak, maka perusahaan daerah dijalankan oleh personifikasi dari entitas tersebut. Dalam perusahaan umum daerah, sejalan dengan kepemilikan oleh pemerintah daerah, maka yang menjadi organ dalam perusahaan umum daerah adalah kepala daerah, direksi dan pengawas. Sedangkan pada perusahaan perseoran daerah, organnya terdiri dari rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris. Pemilik modal menjadi organ dalam entitas tersebut

untuk memastikan bahwa entitas tersebut berjalan sesuai dengan arahan dan kehendak dari sang pemilik. Dengan kata lain, penentuan siapa yang menjadi organ dalam entitas kedua perusahaan diketahui bahwa siapa yang menjadi organ ditentukan berdasarkan pihak yang menjadi pemilik atas entitas tersebut kemudian direksi dan komisaris menjalankan 'keinginan' dari pemilik modal.

B. PRAKTIK EMPIRIS

1. Gambaran Umum PD BPR Bank Salatiga

Perusahaan Daerah Bank Pasar Kotamadya Dati II Salatiga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Kecil Salatiga Nomor 50 tanggal 30 Maret 1953 tentang Bank Pasar yang diundangkan dalam Lembaran Propinsi Jawa Tengah tanggal 30 Nopember 1953 (Tambahan Seri B Nomor 50) Jo. Peraturan Daerah Kotamadya Salatiga tanggal 25 Januari 1973 tentang Peraturan Daerah Pasar yang telah disahkan oleh Gubernur Kepala Daerah Propinsi Jateng tanggal 5 November 1973 Nomor Hukum G.6/2/20 dan diundangkan dalam Lembaran Daerah Jateng Seri B nomor 30 tahun 1973 dan diperbaharui dengan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Salatiga Nomor 4 tahun 1989.

Pada tahun 2009 PD BPR Kota Salatiga mengganti namanya menjadi PD. BPR Bank Salatiga dan pindah lokasi di Jl. Diponegoro No. 10 Salaatiga, hal ini telah disetujui oleh Bank Indonesia sesuai dengan Keputusan Pimpinan Bank Indonesia Nomor: 11/4/Kep.PBI/Sm/2009 tanggal 12 Agustus 2009 tentang Persetujuan Penetapan Penggunaan Izin Usaha Perusahaan Bank Perkreditan Rakyat Kota Salatiga menjadi Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Salatiga. Perubahan tersebut juga disetujui Bank Indonesia lewat surat No. 11/1452/DKBU/IDAd/Sm tanggal 28 Agustus 2009.

Saat ini PD. BPR Bank Salatiga mempunyai 1 kantor cabang, yaitu: Cabang Bawen yang beralamat di Jl. Palagan No. 14 Bawen Kabupaten Semarang dan 1 kantor kas yang berada di lingkungan Kantor Pemerintah Kota Salatiga Jl. Letjen Sukowati No. 51 Salatiga.

Maksud dan tujuan dari PD. BPR Bank Salatiga ini adalah:

- a) menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk deposito berjangka dan tabungan.
- b) Memberikan kredit kepada pengusaha kecil dan/atau masyarakat.
- c) Melakukan kerjasama antar BPR dan Lembaga Perbankan/Keuangan lainnya.
- d) Menjalankan usaha-usaha perbankan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Komposisi modal disetor dan pemegang saham pada 31 Desember 2015 dan 2016 adalah sebagai berikut:

Pemegang Saham	2016	%	2015	%
Pemerintah Kota Salatiga	Rp 24.000.000.000	100	Rp 21.500.000.000	100

Berdasarkan “Penetapan Berita Acara Serah Terima Penyertaan Modal (Investasi) Modal Disetor Pemerintah Kota Salatiga Dalam Modal Dasar Pada PD. BPR Bank Salatiga Tahun 2015” dalam Akta Notaris Supriyadi, SH. Di Salatiga No. 111 tanggal 17 Desember 2015. PD. BPR Bank Salatiga mendapat tambahan penyertaan modal dari Pemerintah Kota Salatiga sebesar Rp 2.500.000.000 (dua milyar lima ratus juta rupiah). Namun, dikarenakan pada akhir 31 Desember 2015 belum diterbitkannya surat ketetapan oleh OJK maka penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga kepada PD. BPR Bank Salatiga masih sebesar Rp 2.500.000.000 (dua milyar lima ratus juta rupiah) dicatat di akun Dana Setoran Modal-Ekuitas.

Selanjutnya berdasarkan surat dari Otoritas Jasa Keuangan Nomor: S-24/KR.411/2016 tanggal 11 Februari 2016 perihal

Perubahan Komposisi Kepemilikan Bank, setoran Modal Disetor Pemerintah Kota Salatiga yang sebelumnya dicatat pada akun Dana Setoran Modal-Ekuitas dicatat sebagai Modal Disetor. Sehingga pada tahun 2016 Modal Disetor PD. BPR Bank Salatiga menjadi sebesar Rp 24.000.000.000 (dua puluh empat milyar rupiah).

Landasan Operasional Perusahaan adalah sebagai berikut:

- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790).
- Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: Kep-323/KM.17/1997 tentang Pemberian Ijin Usaha sebagai Bank Perkreditan Rakyat kepada Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga.
- Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kota Salatiga yang telah direvisi menjadi Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Salatiga.

Susunan Pengurus PD BPR Bank Salatiga adalah sebagai berikut:

Berdasarkan anggaran dasar dengan Akta Notaris Sipriyadi, SH di Salatiga tanggal 8 Juli 2011 No 45, berdasarkan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 821.22/69/2016 tertanggal 11 Januari 2017 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Direktur Utama PD. BPR Bank Salatiga, dan Surat Keputusan Walikota Salatiga Nomor 821.22/101/2016 tentang Pengangkatan Direktur PD. BPR Bank Salatiga tanggal 1 Februari 2016 serta Akta Pernyataan Keputusan Rapat yang dibuat oleh Notaris Supriyadi, SH di Salatiga No. 121 tanggal 30 Januari 2016 bahwa komposisi pemegang saham, dewan pengawas dan direksi adalah sebagai berikut:

Pemegang Saham : Pemerintah Kota Salatiga
Dewan Pengawas

Ketua	: Sukiman Masa Jabatan 01 September 2014 - 31 Agustus 2017
anggota	: Sri Wityowati Masa Jabatan 02 Maret 2014 – 01 Maret 2017
Direktur Utama	: Muhammad Habib Shaleh Masa Jabatan 12 Desember 2017 – 11 Januari 2020
Direktur	: Asih Setyaningsih Masa Jabatan 01 Februari 2017 – 11 Januari 2020

2. Kebijakan Manajemen

Dalam rangka mewujudkan rencana kerja tahun 2017 PD BPR Bank Salatiga yang baik, guna untuk meningkatkan penghimpunan dana, penyaluran dana serta pengembangan dan peningkatan kualitas karyawan bank, ditetapkan kebijakan manajemen sebagai berikut:

- a) Besarnya bunga penghimpunan dana dari pihak ketiga khususnya deposito berjangka tidak melebihi bunga kredit yang diberikan (bunga efektif).
- b) Besarnya bunga tabungan harus di bawah bunga deposito berjangka dengan system bunga floating dan bila terjadi perubahan tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada penabung.
- c) Untuk memberikan layanan dan prosedur penyelesaian transaksi yang berkaitan dengan kepentingan deposan dan penabung, harusnya tunduk pada standar operasional dan prosedur (SOP) yang berlaku di PD BPR Bank Salatiga.
- d) Pengembangan karyawan dilakukan dengan jalan mengikutsertakan karyawan untuk pendidikan dan pelatihan-pelatihan maupun promosi serta rotasi jabatan.

- e) Khususnya bagi penyimpan dana di atas Rp 500 juta dan atau transaksi mencurigakan wajib dilakukan prosedur Know Your Costumer (KYC) dan melaporkannya secara berkala pada Bank Indonesia dan PPATK.
- f) Untuk merealisasikan penyaluran dana (pemberian kredit) wajib memperhatikan terlebih dahulu besarnya cash ratio, batas maksimum pemberian kredit dan loan to debt ratio (LDR) dan indicator-indikator tersebut harus baik sesuai standar ketentuan Bank Indonesia.
- g) Merealisasikan pemberian kredit harus sesuai dengan kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkan bank, dimulai dari permohonan, analisis kredit, keputusan kredit, administrasi kredit, pemantauan dan penyelesaian kredit bermasalah.
- h) Untuk mengimplementasikan penghimpunan dana dan penyaluran dan ditetapkan sebagai berikut:
 - a. Segmentasi pasar: khususnya masyarakat kecil dan menengah dan lembaga dengan target usaha mikro kecil dan menengah, perumahan, dan lembaga atau instansi yang berada di Kota Salatiga, Kabupaten Semarang dan sekitarnya.
 - b. Harga (credit rate) dengan menerapkan harga lebih rendah atau sama dari pesaing (harga penetralisir) sedangkan untuk funding rate sesuai dengan pesaing.
 - c. Tempat layanan yang diberikan untuk menerima setoran/angsuran kredit dapat melalui counter BPR langsung dan bank umum yang menjadi mitra, sedangkan untuk penarikan tabungan hanya melalui counter BPR langsung. Sedangkan untuk penyetoran deposito dan tabungan dapat dilakukan di tempat usaha atau rumah nasabah.
 - d. Promosi lebih diutamakan dengan media personal selling (penjualan langsung/jemput bola) dan media mass selling (iklan, spanduk dan brosur serta publisitas).

- i) Rencana kerja dan anggaran tahunan (RKAT) yang telah disusun ini, harus dijadikan alat control secara berkala dan berkelanjutan itu merupakan dasar dalam pengambilan kebijakan direksi.

3. Strategi Manajemen

Visi PD. BPR Bank Salatiga adalah menjadi PD. BPR Bank Salatiga sebagai lembaga keuangan yang terpercaya, dengan selalu mengutamakan pelayanan terbaik, sedang misinya adalah:

- a) Menghimpun dana dari masyarakat
- b) Mengembangkan usaha bagi pedagang kecil dan menengah serta melakukan pembinaan kepada debitur pengelola modal kerja.
- c) Memberikan kontribusi sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah yang diandalkan.
- d) Membantu perkembangan ekonomi Kota Salatiga dan sekitarnya.

Pada akhir tanggal 31 Desember 2016 terdiri dari 36 karyawan tetap dan 13 karyawan tidak tetap, dan pada akhir tahun 2015 terdiri dari 36 karyawan tetap dan 12 karyawan tidak tetap.

Bertolak pada visi dan misi di atas yang merupakan pandangan strategis dalam menggapai rencana jangka panjang, maka sebagai langkah operasional guna mewujudkan tujuan dalam rencana kerja tahun 2017 perlu dilakukan analisis lingkungan. Dengan analisis tersebut diperoleh hasil analisis SWOT (kondisi Internal=SW dan kondisi Eksternal+OT) PD BPR Bank Salatiga secara garis besar adalah sebagai berikut:

a) Kondisi Internal (S&W)

- Strength (Kekuatan)
 - ✓ Berbentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah (PD) sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Salatiga, yang kepemilikan modal 100% milik Pemerintah Daerah Kota Salatiga.

- ✓ Menjadi peserta program penjaminan dana pihak ketiga yaitu Lembaga Penjaminan Simpanan.
- ✓ Dukungan kuat dari pemegang saham untuk mencukupi kebutuhan modal.
- ✓ Dukungan kuat dari beberapa deposan corporate untuk menjadi deposan tetap serta jaringan atau hubungan dengan berbagai bank umum untuk mempermudah menerima setoran dari nasabah.
- ✓ Beragamnya jenis tabungan dan deposito serta kredit yang sifatnya fleksibel sehingga memberikan keleluasaan nasabah untuk memilih.
- ✓ Bunga kredit lebih rendah dari pesaing dan bunga simpanan kompetitif.
- Weakness (Kelemahan)
 - ✓ Sumber dana sebagian besar dana mahal (deposito)
 - ✓ Terbatasnya tenaga pemasar/account officer maupun bagian lainnya dengan kemampuan yang handal.
 - ✓ Promosi yang dilakukan belum dilakukan secara berkesinambungan.
 - ✓ Perlu ditambahkan tenaga audit intern.
 - ✓ Belum efektifnya penagihan hal ini disebabkan karena kredit bermasalah yang permasalahannya sangat rumit.

b) Kondisi Eksternal (O&T)

- Opportunity (Peluang)
 - ✓ Kesungguhan dan komitmen dari pemegang saham, Dewan Pengawas, dan Direksi untuk bersama-sama ingin mengembangkan perusahaan sebagai factor penting.
 - ✓ Masih banyak masyarakat atau sektor usaha kecil dan mikro yang belum tersentuh oleh bank.
 - ✓ Perhatian dan upaya pemerintah untuk meningkatkan peran UMKM dalam perekonomian masih tinggi.
 - ✓ Sumber dana murah masih terbuka untuk digarap yaitu tabungan.

- ✓ Tingginya animo masyarakat untuk memperoleh kredit bank khususnya kredit konsumtif dan kredit modal kerja. Sehingga ekspansi kredit peluangnya masih cukup besar untuk dikembangkan dengan akurasi analisis yang baik diharapkan ada peningkatan realisasi kredit baru.
- ✓ Pengembangan sumber daya manusia yang ada masih bisa dan akan tetap ditingkatkan.
- ✓ Penyempurnaan-penyempurnaan di bidang teknologi informasi yang terus dilakukan demi peningkatan kinerja perusahaan yang lebih baik
- ✓ Adanya penjaminan simpanan dari Lembaga Penjaminan Simpanan.
- Threat (Ancaman)
 - ✓ Persaingan sesama BPR, unit layanan mikro Bank umum maupun lembaga keuangan lainnya cukup tinggi dan cenderung meningkat.
 - ✓ Pinjaman pegawai yang masih untuk nominal tertentu tidak menggunakan jaminan dikarenakan persaingan yang sangat ketat antar bank umum dan BPR.
 - ✓ Banyaknya persaingan suku bunga pinjaman yang cukup rendah yang belum bisa diikuti karena tidak bisa mengcover biaya.
 - ✓ Tingkat persaingan sangat kompetitif terutama dengan bank umum.
 - ✓ Meningkatnya pemasar-pemasar baru seperti bank-bank untuk sama-sama menggarap pangsa pasar BPR khususnya di bidang kredit.
 - ✓ Meningkatnya animo investor untuk mendirikan BPR atau perluasan kantor cabang dan kantor kas baru. Selain itu, banyaknya lembaga keuangan non bank yang melakukan ekspansi dan inovasi usaha.

Bertolak dari hasil analisis internal dan eksternal di atas, maka strategi manajemen yang dapat dilakukan dalam merealisasikan rencana kerja 2017 adalah sebagai berikut:

1. Strength (Kekuatan) dengan Opportunity (Peluang)

- ✓ Memperluas penghimpunan dan penyaluran dana sehingga setiap bulannya dapat meningkat secara signifikan.
- ✓ Meningkatkan pangsa pasar kredit maupun tabungan dan deposito.
- ✓ Mengembangkan organisasi pemasaran yang berkaitan dengan pencapaian target funding maupun lending.

2. Strength (Kekuatan) dengan Threat (Ancaman)

- ✓ Menyesuaikan tingkat bunga deposito dengan pesaing.
- ✓ Meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih unggul dari pesaing.
- ✓ Memperbaiki dan mereview persyaratan kredit dan prosedur pemberian kredit yang dapat memperlambat pelayanan.

3. Weakness (Kelemahan) dengan Opportunity (Peluang)

- ✓ Menambah tenaga pemasar dan tenaga back office (adm kredit & umum) serta internal kontrol.
- ✓ Memberikan peluang kepada setiap karyawan untuk mengikuti pelatihan keterampilan yang mendukung produktivitas kerja.
- ✓ Mengaplikasi, merespon, menindaklanjuti serta melakukan perbaikan atas berbagai temuan pemeriksa.
- ✓ Secara bertahap mengubah proporsi simpanan biaya mahal ke simpanan biaya murah.

4. Weakness (Kelemahan) dengan Threat (Ancaman)

- ✓ Memberikan peluang kepada karyawan untuk mengikuti pelatihan.
- ✓ Meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih baik dari pesaing.
- ✓ Memperingan persyaratan kredit dan mempercepat proses pemberian kredit dengan tetap memperhatikan prinsip kehati-hatian.

4. Persoalan yang dihadapi

Wacana pengembangan PD. BPR Bank Salatiga menjadi Perusahaan Perseroan Daerah yang selanjutnya disingkat Perseroda adalah Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Perusahaan Daerah BPR Bank Salatiga adalah bank perkreditan rakyat yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki pemerintah daerah melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Atas dasar tersebut untuk dapat memiliki kekuasaan hukum maka perlu diatur dalam bentuk Perda. Perda ini dimaksudkan untuk:

- a) memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan perubahan bentuk badan hukum PD. BPR Bank Salatiga menjadi PT. BPR Bank Salatiga.
- b) Mengoptimalkan peran dan fungsi PT BPR Bank Salatiga dalam menggerakkan perekonomian daerah maupun memberikan kontribusi bagi Pemerintah Daerah.

Sedangkan tujuan ditetapkannya Perda tersebut adalah untuk:

- a) membantu menggerakkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah.
- b) Memperluas produk usaha dan jangkauan pelayanan di bidang perbankan untuk meningkatkan usaha dan taraf hidup rakyat pada umumnya dan pengusaha mikro, kecil dan menengah pada khususnya.
- c) Memperkuat kelembagaan dan struktur permodalan, dan daya saing PT. BPR Bank Salatiga.
- d) Mengoptimalkan kontribusi PT. BPR Bank Salatiga sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

5. Kepemilikan Saham

Dalam prosesnya, kepemilikan pemegang saham PT. BPR Bank Salatiga adalah (1) Pemerintah Daerah, Perusahaan Daerah Kota

Salatiga lainnya, dan Masyarakat; dan (2) Komposisi saham sebagaimana dimaksudkan terdiri dari Pemerintah Daerah sebesar 95% dan Perusahaan Daerah Kota Salatiga lainnya atau masyarakat sebesar 5%.

C. IMPLIKASI PERUBAHAN STATUS PERUMDA KE PERSEROA

Sejalan dengan uraian pada bagian terdahulu, maka diketahui bahwa perubahan status perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah akan membawa pada beberapa implikasi. Namun pertama-tama harus dipahami bahwa perusahaan perseroan daerah adalah sama hakikatnya dengan perseroan terbatas. Oleh karenanya perseroan merupakan entitas yang 'terpisah' dan 'berbeda' dari pemiliknya, dalam hal ini pemegang saham.²⁹ Dengan demikian, perusahaan perseroan daerah, sekalipun didirikan dan sebagian besar sahamnya dimiliki oleh daerah, akan tetapi perusahaan perseroan daerah harus dipandang sebagai entitas yang mandiri, terpisah dari daerah. Hal ini membatasi kewenangan kepala daerah terhadap perusahaan daerah (berbeda dari perusahaan umum daerah dimana kepala daerah menjadi salah satu organnya).

Kemandirian perusahaan perseroan daerah juga mengandung makna bahwa keberadaannya sebagai subjek hukum, membawa implikasi bahwa perseroan dapat memperoleh, menguasai, dan mengalihkan kepemilikan atas namanya sendiri.³⁰ Dengan demikian perseroan bisa memiliki kekayaan atas nama dirinya sendiri dan tidak berkait langsung dengan daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka tanggung jawab pemilik saham hanya sebesar nilai saham yang dimiliki.³¹ Artinya, pemilik saham dalam hal ini daerah sebagai pemilik saham terbesar dan pemilik saham lain, tidak bertanggung jawab terhadap utang perseroan, demikian juga sebaliknya. Dengan kata lain, utang perseroan merupakan tanggung jawab perseroan,

²⁹ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011. Hal. 57.

³⁰ *Ibid.*, Hal. 58.

³¹ *Ibid.*

pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar saham yang dimilikinya. Hal ini akan melindungi daerah dari kemungkinan merugi atau 'dipaksa' mengeluarkan sejumlah dana apabila perusahaan milik daerah mengalami kerugian. Bahkan daerah sebagai pemegang saham dapat pula tidak ikut mengurus perseroan, apabila pemegang saham tidak terpilih sebagai direksi.³² Direksi adalah organ dalam perseroan yang bertindak untuk dan atas nama perseroan, dalam tindakannya tersebut harus mendasarkan pada kewenangan yang dimilikinya (*intra vires*).

Berpijak pada uraian di atas, maka diketahui bahwa perubahan status dari perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah memiliki implikasi yuridis. Implikasi ini terutama dipumpunkan pada perbedaan status yang berdampak pada kepemilikan, pengelolaan, dan pertanggung jawaban. Perubahan perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah mengandung makna terjadinya perubahan status, bahwa perusahaan milik daerah ini menjadi entitas hukum yang berdiri secara mandiri, lepas dari daerah yang memilikinya. Entitas hukum yang berdiri secara mandiri merupakan penyanggah hak dan kewajiban, sehingga mampu melakukan perbuatan hukum dan bertanggung jawab secara hukum sendiri. Tanggung jawab daerah hanyalah sebesar saham yang dimiliki, seperti juga tanggung jawab pihak lain yang turut memiliki perusahaan perseroan daerah, yang dinyatakan dalam bentuk saham. Oleh karenanya pengelolaan perusahaan perseroan daerah ini dilakukan oleh organ perusahaan yang tidak secara langsung adalah kepala daerah. Dengan kata lain, kepala daerah tidak memiliki kewenangan langsung atas perusahaan daerah berbentuk perseroan karena kepala daerah bukan salah satu organ. Kemandirian ini diharapkan mampu meningkatkan kinerja perusahaan daerah dan laba yang diperoleh mampu meningkatkan pendapatan daerah.

³² *Ibid.* Hal. 59.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini akan mengevaluasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait badan usaha milik daerah, yang memumpun pada 3 (tiga) hal pokok. *Pertama*, kewenangan daerah membentuk Perda. *Kedua*, beberapa aspek atau standar yang berkenaan dengan pengaturan perusahaan perseroan daerah. *Ketiga*, Perusahaan Perseroan Daerah atau Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat.

A. KEWENANGAN MEMBENTUK PERATURAN DAERAH

Dalam rangka pemenuhan tuntutan hukum, upaya pengaturan yang dilakukan oleh daerah (provinsi dan kabupaten/kota) harus dapat dibenarkan sesuai dengan hukum, baik menyangkut aspek kewenangan maupun aspek substansi atau materi muatannya. Karena *out put* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).³³ Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama

³³ Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

Karena yang menjadi persoalan spesifik di sini adalah kewenangan daerah untuk membentuk Perda maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, sistem yang dianut dalam hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan daerah adalah negara kesatuan yang desentralistik.

Dalam rangka asas desentralisasi sebagai dasar untuk penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara kesatuan maka pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁴ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.³⁵ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁶

Dengan demikian, pada negara kesatuan, mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini secara khusus adalah kabupaten/kota) untuk membentuk Perda kabupaten/kota sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada daerah otonom dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan otonomi oleh

³⁴ Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

³⁵ Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

³⁶ Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

Pemerintah berdasarkan undang-undang maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.³⁷ Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).³⁸

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.³⁹

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Perda menurut Pasal 14 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka

³⁷ Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

³⁸ Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

³⁹ Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 juga diatur dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 berikut ini:

- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otonom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hirarkinya.⁴⁰ Untuk lebih konkretnya kaidah tersebut memiliki dua makna, yaitu: (1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendasari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; (2) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

⁴⁰ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoretis mencakup dua aspek, yaitu: mengatur (melakukan pengaturan atau *rule-making* sebagai dasar dari tindakan penertiban atau *ordering*) dan mengurus (menyelenggarakan *public service*) atau *ordenede en verzorgende taken*.⁴¹ Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. PENGATURAN PERUSAHAAN DAERAH/BUMD

1. Kewenangan Daerah mendirikan BUMD

UU No. 23 Tahun 2014 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD,⁴² yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.⁴³ BUMD tersebut dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah,⁴⁴ yang pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.⁴⁵ BUMD tersebut didirikan berdasarkan kebutuhan daerah dan dengan

⁴¹ N.M. Spelt & J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993, h. 1.

⁴² Pasal 331 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 4 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

⁴³ Pasal 1 angka 40 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Pasal 331 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 4 ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

⁴⁵ Pasal 331 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 4 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

mempertimbangkan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk.⁴⁶

Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:⁴⁷

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
- b. 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; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Sumber Modal BUMD terdiri atas penyertaan modal daerah; pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya.⁴⁸ Penyertaan modal daerah adalah penyerahan barang milik daerah untuk menjadi modal BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat dilakukan untuk pembentukan dan penambahan modal BUMD,⁴⁹ berupa uang dan barang milik daerah.⁵⁰ Apabila daerah melakukan penyertaan modal dalam BUMD, harus ditetapkan dalam Perda.⁵¹ Adapun yang dimaksud dengan sumber modal lainnya adalah kapitalisasi cadangan; keuntungan revaluasi aset; dan agio saham.⁵²

Berikut akan dijelaskan satu persatu masing-masing bentuk BUMD.

a. Perusahaan Umum Daerah

Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.⁵³ Ketentuan ini merupakan ketentuan yang menutup perusahaan umum daerah dimiliki oleh lebih dari satu daerah. Apabila Perusahaan Umum Daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu Daerah, harus merubah bentuk hukum menjadi Perusahaan

⁴⁶ Pasal 331 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁷ Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Bandinkan dengan Pasal 7 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

⁴⁸ Pasal 332 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 19 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

⁴⁹ Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁰ Pasal 333 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵¹ Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵² Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 19 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

⁵³ Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 5 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

Perseroan Daerah.⁵⁴ Namun demikian, Perusahaan Umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.⁵⁵

Organ Perusahaan Umum Daerah terdiri atas Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, Direksi dan Dewan Pengawas.⁵⁶ Sejalan dengan kepemilikan Perusahaan Umum daerah oleh daerah, maka laba Perusahaan Umum Daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁷ Atas laba Perusahaan Umum Daerah tersebut, laba yang menjadi hak daerah disetor ke kas Daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal.⁵⁸ Akan tetapi atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, laba tersebut dapat ditahan di Perusahaan Umum Daerah⁵⁹ dengan tujuan digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.⁶⁰ Dalam rangka mendukung jalannya Perusahaan Umum Daerah secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional, maka Perusahaan Umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi.⁶¹ Ditentukan pula bahwa Perusahaan Umum Daerah dapat dibubarkan⁶² dengan ditetapkan melalui Perda.⁶³

⁵⁴ Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁵ Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁶ Pasal 335 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 29 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

⁵⁷ Pasal 336 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁸ Pasal 336 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁹ Pasal 336 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁰ Pasal 336 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶¹ Pasal 337 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶² Pasal 338 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶³ Pasal 338 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kekayaan Perusahaan Umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada Daerah.⁶⁴

b. Perusahaan Perseroan Daerah

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.⁶⁵ Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah ditetapkan berdasarkan Perda,⁶⁶ akan tetapi pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.⁶⁷ Dengan kata lain, Perda tentang pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah tidak secara otomatis membentuk badan hukum perusahaan daerah. Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah harus dilakukan berdasarkan pada aturan pembentukan Perseroan Terbatas yang diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selanjutnya, sesuai dengan konsep Perusahaan Perseroan Daerah, maka dalam hal pemegang saham Perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.⁶⁸ Dengan demikian dipastikan kendali terbesar Perusahaan Perseroan Daerah tetap berada pada daerah yang bersangkutan, sebagai pemilik saham mayoritas. Dalam menjalankan aktivitasnya, Perusahaan Perseroan Daerah memiliki organ yang terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Komisaris.⁶⁹

Sebagai badan hukum, Perusahaan Perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada

⁶⁴ Pasal 338 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁵ Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 5 PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

⁶⁶ Pasal 331 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁷ Pasal 339 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁸ Pasal 339 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁹ Pasal 340 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 29 ayat (3) PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.**

perusahaan lain.⁷⁰ Pembentukan anak perusahaan tersebut harus didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.⁷¹ Ditentukan pula bahwa Perusahaan Perseroan Daerah dapat dibubarkan.⁷² Kekayaan daerah hasil pembubaran Perusahaan Perseroan Daerah yang menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.⁷³

Berdasarkan pada uraian di atas, maka diketahui bahwa daerah memiliki kewenangan untuk membentuk BUMD, baik dalam bentuk Perusahaan Umum Daerah maupun Perusahaan Perseroan Daerah. Dalam pengoperasiaannya BUMD tunduk pada UU yang secara sektoran mengatur secara lebih khusus. Dalam hal ini, pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah yang berupa Bank Perkreditan Rakyat dengan demikian harus mengacu pada peraturan perundang-undangan di bidang perseroan terbatas, perbankan, dan juga otoritas jasa keuangan.

2. Tata Kelola BUMD

Dalam menjalankan kegiatannya, pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;
- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama;
- g. penggunaan laba;
- h. penugasan Pemerintah Daerah;
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- l. perubahan bentuk hukum;
- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.⁷⁴

⁷⁰ Pasal 341 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷¹ Pasal 341 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷² Pasal 342 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷³ Pasal 342 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷⁴ Pasal 343 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. **Perhatikan pula Pasal 92 PP No. 54 Tahun 2017**

Dengan demikian, pengelolaan BUMD yang berbentuk perseroan juga harus memenuhi tata kelola BUMD seperti disebutkan di atas. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa pengaturan secara sektoral tetap harus mengacu pada peraturan perundang-undangan secara sektoral. Oleh karenanya tata kelola BUMD sebagaimana disebutkan di atas harus disesuaikan konteksnya dengan pengaturan secara khusus dalam BUMD yang dimaksud. Dalam pembahasan ini penyesuaian tata kelola BUMD di atas disesuaikan dengan pengaturan mengenai Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat yang akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

3. Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas, sehingga pengaturannya tunduk pula pada UU Perseroan Terbatas. Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang serta peraturan pelaksanaannya.⁷⁵ Dalam pendirian perseroan ditentukan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.⁷⁶ Namun demikian ketentuan ini bisa disimpangi atau tidak berlaku bagi perseroan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.⁷⁷ Pada saat pendirian tersebut, setiap pendiri perseroan wajib mengambil bagian saham.⁷⁸ Khusus untuk perusahaan perseroan daerah, kepemilikan saham diatur bahwa paling sedikit sebesar 51% saham harus dimiliki oleh satu daerah tertentu.⁷⁹ Akta pendirian memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian perseroan.⁸⁰ Perlu dicatat

⁷⁵ Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁷⁶ Pasal 7 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁷⁷ Pasal 7 ayat (7) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁷⁸ Pasal 7 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁷⁹ Lihat Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸⁰ Pasal 8 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

bahwa perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.⁸¹ Untuk memperoleh Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan, pendiri bersama-sama mengajukan permohonan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri dengan mengisi format isian yang memuat sekurang-kurangnya: nama dan tempat kedudukan Perseroan; jangka waktu berdirinya Perseroan; maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan; jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor; alamat lengkap Perseroan,⁸² yang didahului dengan pengajuan nama perseroan.⁸³ Pendiri perseroan dalam pengurusan pendirian perseroan hanya dapat memberikan kuasa kepada notaris.⁸⁴ Permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri harus diajukan kepada Menteri paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal akta pendirian ditandatangani, dilengkapi keterangan mengenai dokumen pendukung.⁸⁵ Dalam hal permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri tidak diajukan dalam jangka waktu tersebut, akta pendirian menjadi batal sejak lewatnya jangka waktu tersebut dan Perseroan yang belum memperoleh status badan hukum bubar karena hukum dan pemberesannya dilakukan oleh pendiri.⁸⁶

Dalam akta pendirian, perbuatan hukum, baik dalam akta otentik maupun bukan,⁸⁷ yang berkaitan dengan kepemilikan saham dan penyeterannya yang dilakukan oleh calon pendiri sebelum Perseroan didirikan, harus dicantumkan.⁸⁸ Apabila hal tersebut tidak dipenuhi, maka perbuatan hukum tersebut tidak menimbulkan hak dan kewajiban serta tidak mengikat Perseroan.⁸⁹ Perbuatan hukum

⁸¹ Pasal 7 ayat (4) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸² Pasal 9 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸³ Pasal 9 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁴ Pasal 9 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁵ Pasal 10 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁶ Pasal 10 ayat (9) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁷ Pasal 12 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁸ Pasal 12 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁹ Pasal 12 ayat (4) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

yang dilakukan calon pendiri untuk kepentingan Perseroan yang belum didirikan, mengikat Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum apabila RUPS pertama Perseroan secara tegas menyatakan menerima atau mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan.⁹⁰ Perbuatan hukum atas nama Perseroan yang belum memperoleh status badan hukum, hanya boleh dilakukan oleh semua anggota Direksi bersama-sama semua pendiri serta semua anggota Dewan Komisaris Perseroan dan mereka semua bertanggung jawab secara tanggung renteng atas perbuatan hukum tersebut.⁹¹ Perbuatan hukum tersebut akan berubah karena perbuatan hukum menjadi tanggung jawab Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum.⁹²

Berdasarkan pada uraian di atas, maka diketahui bahwa pendirian Perseroan Terbatas BPR yang merupakan perusahaan perseroan daerah harus didasarkan pada tata cara pendirian PT sebagaimana diatur dalam UU PT. Namun demikian, untuk izin pendirian bidang usaha perseroan berupa BPR, harus pula memenuhi semua peraturan perundang-undangan terkait.

C. Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat

Bank Perkreditan Rakyat yang selanjutnya disebut BPR yaitu bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai perbankan.⁹³ Pada prinsipnya, dalam pendirian BPR harus pula didasarkan pada peraturan yang dibuat oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai lembaga yang menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan,⁹⁴ termasuk di dalamnya sektor perbankan⁹⁵ dan

⁹⁰ Pasal 13 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁹¹ Pasal 14 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁹² Pasal 14 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁹³ Pasal 1 angka 1 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹⁴ Pasal 5 UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

⁹⁵ Pasal 6 UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.⁹⁶

Terkait dengan BPR, OJK telah mengeluarkan peraturan yang secara khusus mengatur mengenai kelembagaan Bank Perkreditan Rakyat yaitu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat. Selain itu, ada pula Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah. Dengan demikian terdapat dua sumber peraturan mengenai BPR yaitu peraturan yang dibuat oleh OJK dan peraturan yang dibuat oleh Kemendagri. Semua peraturan ini berlaku karena dibuat oleh pihak yang memiliki kewenangan, namun demikian perlu diingat bahwa OJK merupakan lembaga yang diperintahkan oleh Undang-Undang untuk mengatur segala hal terkait dengan sektor perbankan. Oleh karenanya, peraturan yang terkait dengan perbankan harus bersumber dari Peraturan yang dibuat oleh OJK dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan OJK (POJK). Sehingga menjadi jelas, apabila terjadi perbedaan dalam pengaturan, maka yang digunakan adalah POJK, sehingga berlaku asas *lex superior derogate legi inferior* dan *lex specialis derogate legi generalis*.

Berikut adalah beberapa aspek pengaturan mengenai BPR:

1. Kepemilikan BPR

BPR hanya dapat didirikan dan dimiliki oleh subjek hukum Indonesia, yaitu warga negara Indonesia; badan hukum Indonesia yang seluruh pemiliknya warga negara Indonesia; dan/atau Pemerintah Daerah.⁹⁷ Dengan demikian jelas bahwa Pemerintah Kota Salatiga dapat mendirikan dan memiliki BPR.⁹⁸ Sedangkan

⁹⁶ Pasal 8 huruf b UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

⁹⁷ Pasal 4 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹⁸ Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

bentuk badan hukum BPR dapat berupa Perseroan Terbatas; Koperasi; atau Perusahaan Daerah.⁹⁹ Sementara perusahaan daerah sendiri dibagi menjadi dua yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Berdasarkan kategori bentuk hukum yang dibuat oleh OJK, maka perusahaan daerah dimaksud lebih merujuk pada perusahaan umum daerah. Hal ini sejalan dengan pengaturan dalam Permendagri yang menyatakan bahwa ada 2 (dua) jenis BPR, yaitu: Perusahaan Umum Daerah (Perumda), dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).¹⁰⁰ Perlu diingat bahwa penulisan nama BPR yang ditetapkan dalam Perda yaitu:¹⁰¹

- 1) Penulisan nama BPR pada Perumda dimaksudkan untuk membedakan dengan perusahaan selain milik pemerintah daerah.
 - a) Perusahaan Umum Daerah BPR (nama perusahaan); atau
 - b) Perumda BPR (nama perusahaan).
- 2) Penulisan nama BPR Perseroda untuk membedakan dengan perusahaan selain milik pemerintah daerah. Penulisannya menjadi:
 - a) Perusahaan Perseroan Daerah BPR (nama perusahaan); atau
 - b) PT. BPR (nama perusahaan) (Perseroda).

2. Pendirian dan Perubahan Bentuk BPR

Sejalan dengan keleluasaan yang diberikan bagi daerah untuk membentuk Perusahaan Daerah, ditentukan bahwa daerah dapat mendirikan BPR.¹⁰² Oleh karenanya secara normatif diketahui bahwa BPR yang didirikan tersebut merupakan Badan Usaha Milik Daerah dengan yang tunduk pada pokok-pokok pengaturan sesuai yang telah diuraikan sebelumnya dan juga pokok-pokok pengaturan yang secara khusus (*lex specialis*) mengatur tentang

⁹⁹ Pasal 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditasi Rakyat.

¹⁰⁰ Pasal Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditasi Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰¹ Lampiran Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditasi Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰² Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditasi Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

BPR milik daerah. Pendirian BPR di daerah dilakukan dengan berdasar pada Perda.¹⁰³ Dengan demikian, pendirian BPR di daerah merupakan kesepakatan antara pemerintah daerah dan DPRD. Namun demikian harus diingat bahwa pendirian BPR oleh daerah harus didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan usaha BPR yang akan dibentuk.¹⁰⁴

Perda mengenai pendirian BPR paling sedikit harus memuat maksud dan tujuan, nama dan tempat kedudukan, kegiatan usaha, besarnya modal dasar, tugas dan wewenang dewan pengawas/komisaris dan penggunaan laba.¹⁰⁵ Selain hal-hal tersebut, perlu juga diketahui bahwa BPR hanya dapat didirikan dan melakukan kegiatan usaha dengan izin Otoritas Jasa Keuangan.¹⁰⁶

Setelah BPR berdiri dengan bentuk badan hukum tertentu, BPR masih dimungkinkan untuk melakukan perubahan bentuk dengan memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁷ Misalkan pada awalnya BPR didirikan dengan bentuk Perusda, masih dimungkinkan untuk berganti bentuk menjadi Perseroda. Khusus untuk BPR yang dimiliki oleh daerah yang pendiriannya ditetapkan dengan Perda, maka perlu dibuat perubahan Perda terkait perubahan bentuk hukum BPR. Apabila BPR melakukan perubahan bentuk, maka perubahan terhadap bentuk badan hukum BPR tersebut harus mendapatkan persetujuan dari OJK.¹⁰⁸ Pemberian persetujuan perubahan bentuk badan hukum BPR dilakukan dalam dua tahap: a. persetujuan prinsip, yaitu persetujuan untuk melakukan persiapan perubahan bentuk badan

¹⁰³ Pasal 5 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰⁴ Pasal 5 ayat (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰⁵ Pasal 5 ayat (3) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰⁶ Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁰⁷ Pasal 64 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁰⁸ Pasal 64 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

hukum BPR; b. persetujuan pengalihan izin usaha, yaitu Surat Keputusan yang diberikan untuk mengalihkan izin usaha dari badan hukum lama kepada badan hukum baru.¹⁰⁹

Persetujuan Prinsip

BPR mengajukan permohonan untuk mendapatkan persetujuan prinsip perubahan bentuk badan hukum BPR kepada Otoritas Jasa Keuangan, dengan dilampiri:¹¹⁰

- a) notulen RUPS yang menyetujui perubahan bentuk badan hukum dan pembubaran badan hukum lama;
- b) alasan perubahan bentuk badan hukum BPR;
- c) rancangan akta pendirian badan hukum baru yang memuat Anggaran Dasar;
- d) rencana pengalihan seluruh hak dan kewajiban dari badan hukum lama kepada badan hukum baru;
- e) data kepemilikan disertai dengan dokumen pendukung;
- f) daftar calon anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris disertai dengan dokumen pendukung

Otoritas Jasa Keuangan memberikan persetujuan atau penolakan atas permohonan persetujuan prinsip paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak permohonan berikut dokumen yang dipersyaratkan diterima secara lengkap.¹¹¹ Dalam rangka memberikan persetujuan atau penolakan Otoritas Jasa Keuangan melakukan: penelitian atas kelengkapan dan kebenaran dokumen; dan penilaian terhadap calon PSP, calon anggota Direksi dan/atau anggota Dewan Komisaris sesuai ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan BPR, dalam hal terjadi penggantian atau perubahan.¹¹² Persetujuan prinsip sebagaimana dimaksud berlaku selama 120 (seratus dua puluh) hari kerja sejak tanggal persetujuan.¹¹³ Dalam

¹⁰⁹ Pasal 64 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹⁰ Pasal 65 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹¹ Pasal 65 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹² Pasal 65 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹³ Pasal 65 ayat (4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

hal BPR tidak mengajukan permohonan pengalihan izin usaha dalam jangka waktu tersebut, persetujuan prinsip yang telah diberikan batal dan dinyatakan tidak berlaku.¹¹⁴

Persetujuan Pengalihan Izin Usaha

BPR mengajukan permohonan untuk mengalihkan izin usaha BPR dari badan hukum lama kepada badan hukum baru kepada Otoritas Jasa Keuangan, dengan dilampiri:¹¹⁵

- a) akta pendirian badan hukum baru yang memuat anggaran dasar yang telah disahkan oleh instansi berwenang;
- b) data kepemilikan, dalam hal terjadi perubahan;
- c) daftar anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris, dalam hal terjadi penggantian;
- d) akta berita acara yang dinotariilkan mengenai pengalihan seluruh hak dan kewajiban dari badan hukum lama kepada badan hukum baru; dan
- e) risalah RUPS badan hukum lama yang menyetujui perubahan bentuk badan hukum dan pembubaran badan hukum lama.

Otoritas Jasa Keuangan memberikan persetujuan atau penolakan atas permohonan pengalihan izin usaha dari badan hukum lama kepada badan hukum baru paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak permohonan beserta dokumen pendukung diterima secara lengkap.¹¹⁶ Dalam rangka memberikan persetujuan atau penolakan perubahan bentuk badan hukum tersebut, Otoritas Jasa Keuangan melakukan: penelitian atas kelengkapan dan kebenaran dokumen; dan penilaian terhadap calon anggota Direksi dan/atau anggota Dewan Komisaris dan/atau PSP sesuai ketentuan mengenai uji

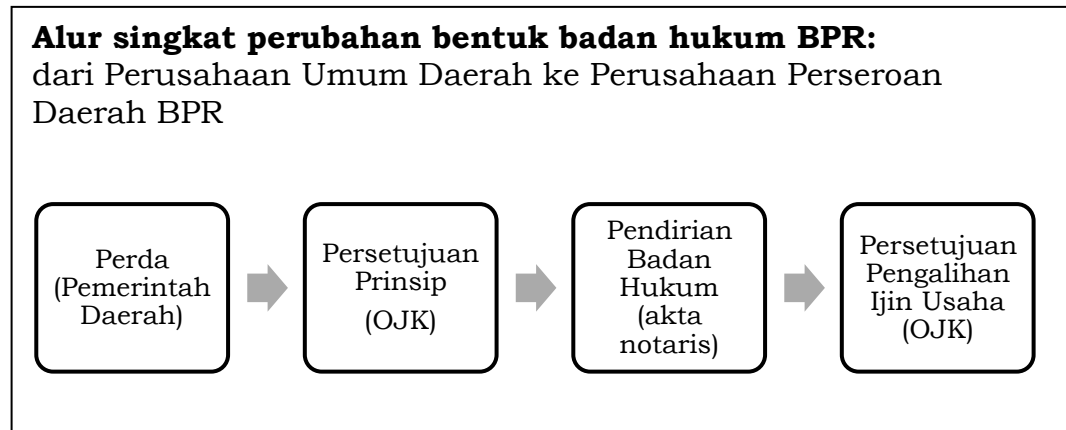
¹¹⁴ Pasal 65 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹⁵ Pasal 66 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹⁶ Pasal 66 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

kemampuan dan kepatutan BPR, dalam hal terjadi penggantian atau perubahan.¹¹⁷

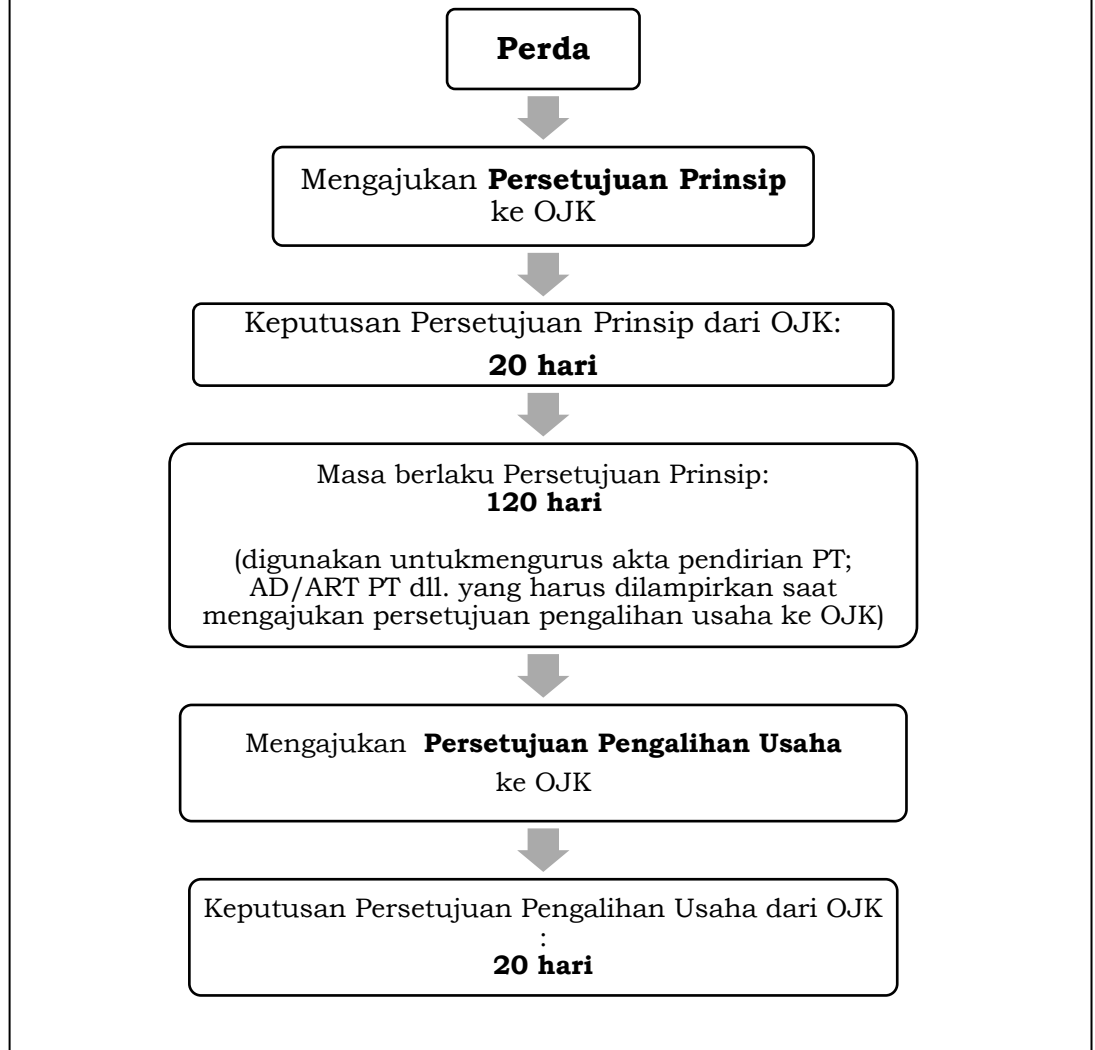
Berikut akan digambarkan dalam bentuk bagan mengenai alur perubahan bentuk badan hukum BPR.



Untuk lebih jelasnya mengenai waktu yang dibutuhkan dalam rangka perubahan bentuk dari Perusda ke Perseroda, berikut digambarkan dalam bentuk bagan.

¹¹⁷ Pasal 66 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Aspek waktu dalam perubahan bentuk badan hukum BPR:



3. Permodalan dan Saham

Setiap BPR wajib memiliki paling sedikit 1 (satu) pemegang saham dengan persentase kepemilikan saham paling sedikit 25% (dua puluh lima perseratus) sesuai dengan kriteria mengenai Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang diatur dalam ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan BPR. Mengenai hal ini telah diatur secara khusus untuk perseroan perusahaan daerah (perseroda), kepemilikan saham oleh satu daerah tertentu paling sedikit sebesar 51% (lima puluh satu persen).¹¹⁸ Dengan demikian

¹¹⁸ Pasal 14 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

Pemerintahan Kota Salatiga harus memiliki setidaknya 51% dari jumlah saham, dan secara otomatis berkedudukan sebagai PSP.

Sumber modal BPR yang dimiliki oleh daerah terdiri atas: penyertaan modal daerah, hibah, dan sumber modal lainnya (kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi asset, dan agio saham).¹¹⁹ Modal BPR yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BPR.¹²⁰ Dengan demikian pertanggungjawaban daerah atas kerugian BPR dibatasi oleh besarnya penyertaan modal daerah. Penyertaan modal daerah kepada BPR dilakukan baik untuk pendirian BPR maupun dalam rangka penambahan modal BPR.¹²¹ Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang maupun barang milik daerah yang dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat barang tersebut dijadikan penyertaan modal.¹²² Penyertaan modal daerah harus ditetapkan dalam bentuk Perda¹²³ sehingga jika pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dalam Perda tentang penyertaan modal, harus dilakukan perubahan Perda.¹²⁴

Penyertaan modal daerah dalam pendirian BPR ditujukan untuk memenuhi modal dasar¹²⁵ sedangkan penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan modal dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan penugasan daerah.¹²⁶

¹¹⁹ Pasal 8 ayat (1) dan (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²⁰ Pasal 9 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²¹ Pasal 10 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²² Pasal 10 ayat (3) dan (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²³ Pasal 10 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²⁴ Pasal 11 ayat(3) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²⁵ Pasal 11 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²⁶ Pasal 12 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

Penambahan modal BPR tersebut hanya dapat dilakukan setelah dilakukan analisis investasi oleh pemerintah daerah dan tersedianya rencana bisnis.¹²⁷

Sumber dana untuk kepemilikan BPR dilarang: a. berasal dari pinjaman atau fasilitas pembiayaan dalam bentuk apapun dari bank dan/atau pihak lain, kecuali sumber dana tersebut berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); dan/atau b. berasal dari dan untuk tujuan pencucian uang.¹²⁸

Pada saat pendirian BPR, besarnya modal dasar, modal disetor, dan modal ditempatkan telah ditentukan. Apabila terjadi perubahan, BPR wajib melaporkan kepada OJK. Bahkan dalam rangka penambahan modal disetor, pemegang saham dan/atau calon pemegang saham harus mendapat persetujuan OJK.¹²⁹ Selain itu, dalam aspek permodalan, BPR harus pula memperhatikan Peraturan OJK mengenai kewajiban penyediaan modal minimum dan pemenuhan modal inti minimum BPR.¹³⁰ Besarnya modal inti menjadi penentu kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh BPR.¹³¹

4. Organ BPR

Organ BPR yang berbentuk Perumda berbeda dengan organ BPR yang berbentuk Perseroda. Apabila BPR merupakan perumda maka organ BPR terdiri dari Kepala Daerah, Dewan Pengawas, dan Direksi.¹³² Sementara itu, jika BPR berbentuk Perseroda maka

¹²⁷ Pasal 12 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²⁸ Pasal 17 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹²⁹ Pasal 20 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹³⁰ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat.

¹³¹ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti *jo* Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 45/SEOJK 03/2017 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti.

¹³² Pasal 15 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

organ BPR terdiri atas RUPS, Komisaris, dan Direksi.¹³³ Ketentuan yang mengatur mengenai organ Perumda berupa Kepala Daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap organ Perseroda RUPS; organ Perumda Dewan Pengawas berlaku secara mutatis mutandis terhadap organ Perseroda Komisaris; dan organ Perumda Direksi berlaku secara mutatis mutandis terhadap organ Perseroda Direksi.¹³⁴ Pelaksanaan organ pada BPR yang berbentuk perseroda tersebut sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.¹³⁵ Anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris harus memenuhi persyaratan berupa: kompetensi; integritas; dan reputasi keuangan.¹³⁶

Kepala Daerah (pada BPR berbentuk Perseroda sama dengan RUPS) mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada BPR dan memiliki kewenangan mengambil keputusan.¹³⁷ Kewenangan mengambil keputusan tersebut dapat dilimpahkan kepada pimpinan perangkat daerah melalui:

- 1) kewenangan mandat, untuk kebijakan terkait:
 - a) perubahan anggaran dasar;
 - b) pengalihan aset tetap;
 - c) kerja sama;
 - d) investasi, pembiayaan, pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
 - e) penyertaan modal Pemerintah Daerah bersumber dari modal kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham;
 - f) pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas dan Direksi;
 - g) penghasilan Dewan Pengawas dan Direksi;
 - h) penetapan besaran penggunaan laba;

¹³³ Pasal 66 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁴ Pasal 68 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁵ Pasal 66 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁶ Pasal 24 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹³⁷ Pasal 16 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

- i) pengesahan laporan tahunan;
 - j) penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran; dan
 - k) jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah kekayaan bersih BPR dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.
- 2) kewenangan delegasi, terhadap kebijakan selain sebagaimana dimaksud dalam huruf a.

Dewan Pengawas/Komisaris

Dewan Pengawas (sama dengan Komisaris pada BPR yang berbentuk Perseroda), terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹³⁸ Dewan Pengawas diangkat oleh Kepala Daerah dengan jumlah paling banyak sama dengan jumlah Direksi¹³⁹ dan diberhentikan oleh Kepala Daerah.¹⁴⁰ Permendagri menentukan bahwa Dewan Pengawas (Komisaris pada Perseroda) dapat hanya terdiri dari satu orang,¹⁴¹ pengaturan ini berbeda dengan Peraturan yang dibuat OJK yang menetapkan bahwa anggota Dewan Komisaris paling sedikit berjumlah 2 (dua) orang.¹⁴² Terhadap perbedaan pengaturan ini maka yang digunakan adalah POJK karena OJK adalah lembaga yang diberi kewenangan oleh UU untuk mengurus segala hal yang terkait dengan perbankan, salah satunya BPR. Oleh karenanya peraturan yang dibuat oleh OJK harus dijadikan sebagai sumber dalam membuat peraturan lain yang terkait dengan perbankan.

Selanjutnya dalam POJK juga ditentukan bahwa jumlah dewan komisaris paling banyak sama dengan jumlah anggota Direksi, serta salah satu di antaranya menjabat sebagai Komisaris

¹³⁸ Pasal 17 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁹ Pasal 18 ayat (1) - (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴⁰ Pasal 35 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴¹ Pasal 18 ayat (5) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴² Pasal 28 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Utama.¹⁴³ Dalam rangka penerapan tata kelola yang baik pada BPR, OJK dapat menetapkan jumlah anggota Dewan Komisaris lebih dari 2 (dua) orang.¹⁴⁴

Anggota Dewan Pengawas diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.¹⁴⁵ Untuk dapat diangkat sebagai Dewan Pengawas harus memenuhi persyaratan yang meliputi:

- 1) sehat jasmani dan rohani;
- 2) memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
Integritas yang dimaksudkan meliputi memiliki akhlak dan moral yang baik; memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan; memiliki komitmen yang tinggi terhadap pengembangan operasional BPR yang sehat; dan tidak termasuk dalam Daftar Tidak Lulus.¹⁴⁶
- 3) kompetensi;
persyaratan untuk menilai adanya kompetensi meliputi memiliki pengetahuan di bidang perbankan yang memadai dan relevan dengan jabatannya; dan memiliki pengalaman di bidang perbankan paling sedikit 2 (dua) tahun.¹⁴⁷ Terkait dengan pengalaman selama 2 tahun, hal ini dapat tidak dipenuhi oleh anggota Pengawas bila telah terdapat lebih besar atau sama dengan 50% jumlah anggota Dewan Pengawas yang memiliki pengalaman di bidang perbankan.¹⁴⁸
- 4) reputasi keuangan yang baik;
Memiliki reputasi keuangan yang dimaksud meliputi tidak termasuk dalam daftar kredit macet; dan tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi anggota Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu

¹⁴³ Pasal 28 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁴⁴ Pasal 28 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁴⁵ Pasal 19 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴⁶ Pasal 21 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴⁷ Pasal 21 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴⁸ Pasal 21 ayat (3) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

- perusahaan dinyatakan pailit, dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum dicalonkan.¹⁴⁹
- 5) memahami penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - 6) memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
 - 7) berijazah Strata 1 (S-1);
 - 8) berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
 - 9) tidak pernah dinyatakan pailit;
 - 10) tidak pernah menjadi anggota Direksi dan/atau anggota Dewan Pengawas, yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
 - 11) tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
 - 12) tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁵⁰

Proses pencalonan, pemilihan, dan pengangkatan Dewan Pengawas dilaksanakan oleh Kepala Daerah melalui proses seleksi yang setidaknya meliputi uji kelayakan dan kepatutan serta diumumkan di media.¹⁵¹ Setelah itu, Kepala Daerah mengajukan usulan calon anggota dewan pengawas kepada OJK¹⁵² untuk mendapatkan persetujuan dari OJK sebelum menjalankan tugas dan fungsi dalam jabatan.¹⁵³

Dewan Pengawas (Komisaris) bertugas: melakukan pengawasan terhadap Perumda (Perseroda); dan mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda (Perseroda).¹⁵⁴ Dewan Pengawas wajib melaporkan hasil pengawasan kepada Kepala Daerah, sedangkan Komisaris wajib

¹⁴⁹ Pasal 21 ayat (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵⁰ Pasal 20 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah *jo* Pasal 24 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁵¹ Pasal 23 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵² Pasal 23 ayat (3) dan (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵³ Pasal 31 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁵⁴ Pasal 28 *jo* Pasal 67 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

melaporkan hasil pengawasan kepada RUPS.¹⁵⁵ Selain itu Dewan Pengawas wajib memberikan laporan secara berkala kepada Kepala Daerah dan OJK setempat mengenai pelaksanaan tugasnya paling sedikit sekali dalam 6 (enam) bulan dan tembusannya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri.¹⁵⁶

Direksi

Direksi bertugas melakukan pengurusan terhadap BPR.¹⁵⁷ Direksi diangkat oleh Kepala Daerah¹⁵⁸ untuk masa jabatan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali ditentukan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁹ Pengaturan ini juga memiliki pengecualian dalam hal anggota direksi memiliki keahlian khusus dan/atau prestasi yang sangat baik, anggota direksi tersebut dapat diangkat untuk masa jabatan ketiga.¹⁶⁰ Syarat menjadi anggota Direksi yang ditetapkan oleh OJK hanya 3 (tiga) yaitu: kompetensi, integritas, dan reputasi keuangan.¹⁶¹ Persyaratan ini diperluas dalam Permendagri yang mengatur bahwa anggota Direksi harus memenuhi persyaratan:

- a. sehat jasmani dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. kompetensi;
- d. reputasi keuangan yang baik;
- e. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- f. memahami manajemen perusahaan;

¹⁵⁵ Pasal 28 jo Pasal 67 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵⁶ Pasal 31 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵⁷ Pasal 38 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵⁸ Pasal 39 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵⁹ Pasal 40 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁶⁰ Pasal 40 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁶¹ Pasal 24 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

- g. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- h. berijazah S-1 (Strata Satu);
- i. pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun di bidang manajerial perusahaan berbadan hukum dan pernah memimpin tim;
- j. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun dan paling tinggi 55 (lima puluh lima) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- k. tidak pernah menjadi anggota Direksi dan Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- l. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara atau keuangan daerah;
- m. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- n. tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau calon anggota legislatif.¹⁶²

Selain persyaratan diatas, untuk menjadi Anggota Direksi, wajib memiliki sertifikat kelulusan yang masih berlaku yang dikeluarkan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi.¹⁶³ Ditambahkan pula bahwa untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memiliki:

- a) pengetahuan di bidang perbankan yang memadai dan relevan dengan jabatannya;
- b) pengalaman dan keahlian di bidang perbankan dan/atau lembaga jasa keuangan non perbankan; dan
- c) kemampuan untuk melakukan pengelolaan strategis dalam rangka pengembangan BPR yang sehat.¹⁶⁴

Untuk dapat diangkat sebagai anggota direksi, seseorang harus mengikuti proses seleksi yang paling sedikit memenuhi uji kelayakan dan kepatutan.¹⁶⁵ Tentu saja pihak yang dapat

¹⁶² Pasal 42 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁶³ Pasal 26 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat. Perhatikan pula Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.44/POJK.03/2015 tentang Sertifikasi Kompetensi Kerja Bagi Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

¹⁶⁴ Pasal 25 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶⁵ Pasal 44 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

mengikuti seleksi tersebut adalah pihak yang memenuhi persyaratan sebagaimana telah diuraikan di atas. Setelah uji kelayakan dan kepatutan selesai dilakukan oleh Kepala Daerah, dan diperoleh calon anggota Direksi yang lulus seleksi, maka calon tersebut diajukan kepada OJK untuk mendapatkan persetujuan.¹⁶⁶ Perlu diingat bahwa Calon anggota Direksi wajib memperoleh persetujuan dari OJK sebelum menjalankan tugas dan fungsi dalam jabatannya.¹⁶⁷

Direksi mempunyai tugas:

- a. melaksanakan manajemen BPR meliputi: menyusun perencanaan; pengurusan/pengelolaan; dan pengawasan kegiatan operasional.
- b. menetapkan kebijakan untuk melaksanakan pengurusan dan pengelolaan BPR berdasarkan kebijaksanaan umum yang ditetapkan oleh Dewan Pengawas;
- c. menyusun dan menyampaikan Rencana Kerja Tahunan dan Anggaran BPR kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas yang meliputi aturan di bidang organisasi, perencanaan, perkreditan, keuangan, kepegawaian, umum, dan pengawasan untuk mendapatkan pengesahan;
- d. menyusun dan menyampaikan laporan perhitungan hasil usaha dan kegiatan BPR;
- e. menyusun dan menyampaikan laporan tahunan yang terdiri atas Neraca dan Laporan Laba Rugi kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas untuk mendapat pengesahan; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁸

Dalam melaksanakan tugas tersebut di atas, Direksi dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain dalam upaya pengembangan BPR.¹⁶⁹ Direksi mempunyai wewenang:

- a. mengurus kekayaan BPR;

¹⁶⁶ Pasal 44 ayat (6) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁶⁷ Pasal 31 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶⁸ Pasal 50 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁶⁹ Pasal 50 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

- b. mengangkat dan memberhentikan pegawai BPR berdasarkan Peraturan Kepegawaian BPR yang bersangkutan;
- c. menetapkan susunan organisasi dan tata kerja BPR dengan persetujuan Dewan Pengawas;
- d. mewakili BPR di dalam dan di luar pengadilan;
- e. menunjuk seseorang kuasa atau lebih untuk melakukan perbuatan hukum tertentu mewakili BPR, apabila dipandang perlu;
- f. membuka kantor cabang atau kantor kas atas persetujuan Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. membeli, menjual atau dengan cara lain mendapatkan atau melepaskan hak atas aset milik BPR yang merupakan hasil pengelolaan BPR berdasarkan persetujuan Kepala Daerah atas pertimbangan Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menetapkan biaya perjalanan dinas Dewan Pengawas dan Direksi serta pegawai BPR;
- i. menetapkan pengelolaan kepegawaian BPR; dan
- j. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁰

5. Tata Kelola BPR

Penilaian terhadap tata kelola BPR dilakukan oleh OJK,¹⁷¹ menurut ketentuan yang ditetapkan oleh OJK. Dengan kata lain, BPR memiliki kewajiban untuk menerapkan tata kelola pada setiap kegiatan usahanya di seluruh tingkatan atau jenjang organisasi sesuai dengan pedoman tata kelola yang dibuat oleh OJK.¹⁷² Penerapan tata kelola tersebut harus diwujudkan dalam:¹⁷³

- 1) pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Direksi;
- 2) pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Komisaris;
- 3) kelengkapan dan pelaksanaan tugas atau fungsi komite;
- 4) penanganan benturan kepentingan;
- 5) penerapan fungsi kepatuhan, audit intern, dan audit ekstern;

¹⁷⁰ Pasal 51 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁷¹ Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷² Pasal 2 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷³ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

- 6) penerapan manajemen risiko, termasuk sistem pengendalian intern;
- 7) batas maksimum pemberian kredit;
- 8) rencana bisnis BPR;
- 9) transparansi kondisi keuangan¹⁷⁴ dan non keuangan.

Seluruh anggota Direksi wajib bertempat tinggal di kota/kabupaten yang sama atau kota/kabupaten yang berbeda pada propinsi yang sama atau kota/kabupaten di provinsi lain yang berbatasan langsung dengan kota/kabupaten pada propinsi lokasi kantor pusat BPR.¹⁷⁵ Anggota Direksi baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dilarang memiliki saham sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari modal disetor pada bank dan/atau menjadi pemegang saham mayoritas di lembaga jasa keuangan non bank.¹⁷⁶ Juga dilarang memiliki hubungan keluarga atau semenda sampai dengan derajat kedua dengan: sesama anggota Direksi; dan/atau anggota Dewan Komisaris.¹⁷⁷ Ditentukan pula bahwa Anggota Direksi dilarang merangkap jabatan pada bank dan/atau perusahaan lain, kecuali sebagai pengurus asosiasi industri BPR dan/atau lembaga pendidikan dalam rangka peningkatan kompetensi sumber daya manusia BPR dan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas sebagai anggota Direksi BPR.¹⁷⁸

Direksi adalah organ yang bertanggungjawab penuh atas pelaksanaan kepengurusan BPR,¹⁷⁹ sehingga wajib mengelola BPR sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar BPR dan peraturan

¹⁷⁴ Perhatikan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 48/POJK.03/2017 tentang Transparansi Kondisi Keuangan Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁵ Pasal 5 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat

¹⁷⁶ Pasal 6 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁷ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁸ Pasal 8 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁹ Pasal 10 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

perundangundangan.¹⁸⁰ Dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tata kelola BPR, direksi wajib membentuk sistem audit intern, satuan kerja manajemen resiko,¹⁸¹ dan satuan kerja kepatuhan. Dalam melaksanakan tugasnya, Direksi wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada pemegang saham dalam Rapat Umum Pemegang Saham sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁸² Dalam rangka melindungi direksi, ditentukan bahwa seluruh tindakan anggota Direksi yang diambil sesuai dengan pedoman dan tata tertib kerja atau Anggaran Dasar BPR mengikat dan menjadi tanggung jawab anggota Direksi bersangkutan dan/atau anggota Direksi lainnya sesuai dengan Anggaran Dasar BPR dan/atau peraturan perundang-undangan.¹⁸³

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, Direksi diawasi oleh Dewan Komisaris. Selain itu Dewan Komisaris juga wajib memberikan nasihat kepada Direksi. Dalam melaksanakan pengawasan, Dewan Komisaris wajib mengarahkan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan strategis BPR.¹⁸⁴ Dalam melaksanakan pengawasan, Dewan Komisaris dilarang ikut serta dalam pengambilan keputusan mengenai kegiatan operasional BPR, kecuali terkait dengan: penyediaan dana kepada pihak terkait sebagaimana ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum pemberian kredit BPR; dan hal-hal lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁸⁵ Namun demikian, pengambilan keputusan oleh Dewan Komisaris tetap merupakan bagian dari

¹⁸⁰ Pasal 10 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸¹ Lihat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Resiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸² Pasal 15 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸³ Pasal 20 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸⁴ Pasal 29 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸⁵ Pasal 29 ayat (4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

tugas pengawasan sehingga tetap menjadi tanggung jawab Direksi atas pelaksanaan tugas kepengurusan BPR.¹⁸⁶

Dalam rangka tata kelola, BPR dapat membentuk komite-komite, antara lain komite audit, komite pemantau resiko, komite remunerasi dan nominasi.¹⁸⁷

Sebagai salah satu upaya menjamin kepentingan BPR merupakan kepentingan utama bagi pejabat pengambil keputusan di BPR, maka dalam hal terjadi benturan kepentingan, anggota Direksi, anggota Dewan Komisaris, dan Pejabat Eksekutif dilarang mengambil tindakan yang dapat merugikan BPR atau mengurangi keuntungan BPR dan wajib mengungkapkan benturan kepentingan dimaksud dalam setiap keputusan.¹⁸⁸

BPR juga harus memastikan kepatuhan terhadap peraturan OJK dan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁸⁹ Dalam rangka memastikan kepatuhan tersebut, BPR wajib memiliki anggota Direksi yang membawahkan fungsi kepatuhan,¹⁹⁰ dan membentuk Satuan kerja kepatuhan atau Pejabat Eksekutif yang menangani fungsi kepatuhan yang wajib menyusun dan/atau mengkinikan pedoman kerja, sistem, dan prosedur kepatuhan.¹⁹¹ Satuan kerja kepatuhan tersebut bertanggung jawab langsung kepada anggota Direksi yang membawahkan fungsi kepatuhan,¹⁹² selanjutnya Direksi tersebut wajib melaporkan pelaksanaan tugas

¹⁸⁶ Pasal 29 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸⁷ Pasal 40 – Pasal 50 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸⁸ Pasal 69 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸⁹ Pasal 51 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹⁰ Pasal 52 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹¹ Pasal 52 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹² Pasal 52 ayat (4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

dan tanggung jawabnya secara berkala kepada Direktur Utama dengan tembusan kepada Dewan Komisaris.¹⁹³

Dalam rangka menjamin tata kelola yang baik, BPR wajib menerapkan fungsi audit intern secara efektif,¹⁹⁴ dengan cara membentuk Satuan Kerja Audit Intern atau Pejabat Eksekutif¹⁹⁵ yang jawab langsung kepada Direktur Utama.¹⁹⁶ Selain audit intern, BPR juga wajib menerapkan fungsi audit ekstern. Dalam melaksanakan audit ekstern, BPR wajib menunjuk Akuntan Publik dan Kantor Akuntan Publik yang terdaftar di OJK untuk melakukan audit laporan keuangan tahunan BPR.¹⁹⁷

BPR wajib menerapkan manajemen risiko secara efektif, yang disesuaikan dengan tujuan, kebijakan usaha, ukuran, dan kompleksitas usaha serta kemampuan BPR dengan berpedoman pada persyaratan dan tata cara sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan yang mengatur mengenai penerapan manajemen risiko bagi BPR.¹⁹⁸ Terkait dengan hal tersebut, BPR wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penyediaan dana dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum pemberian kredit BPR. BPR wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penyediaan dana dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum pemberian kredit BPR.¹⁹⁹

Selanjutnya, untuk menjamin pelaksanaan bisnis yang terukur, BPR wajib menyusun rencana bisnis yang mencakup

¹⁹³ Pasal 57 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹⁴ Pasal 58 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹⁵ Pasal 59 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹⁶ Pasal 61 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹⁷ Pasal 62 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹⁸ Pasal 63 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁹⁹ Pasal 64 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

rencana strategis jangka panjang dan rencana bisnis tahunan²⁰⁰ dan wajib menyampaikan rencana bisnis tersebut (dan perubahannya jika ada) kepada OJK dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur mengenai rencana bisnis BPR.²⁰¹ Rencana bisnis adalah dokumen tertulis yang menggambarkan rencana pengembangan dan kegiatan usaha BPR atau BPRS dalam jangka waktu tertentu serta strategi untuk merealisasikan rencana tersebut sesuai target dan waktu yang ditetapkan.²⁰²

Penerapan tata kelola BPR dimaksudkan agar BPR siap menghadapi tantangan dan resiko baik secara internal maupun eksternal. Oleh karenanya penerapan Tata Kelola BPR sebagaimana ditetapkan oleh OJK harus diterapkan dalam setiap kegiatan usaha BPR.

²⁰⁰ Pasal 65 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

²⁰¹ Pasal 65 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

²⁰² Pasal 1 angka 1 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 37/POJK.03/2016 tentang Rencana Bisnis Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS

A. PENGANTAR

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tindakan hukum yang dasarnya adalah kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah tindakan hukum maka pembentukan peraturan perundang-undangan, proses maupun produknya, harus dapat dibenarkan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah dasar pembenar atau justifikasi bagi peraturan perundang-undangan supaya peraturan tersebut tidak sekadar ditetapkan sebagai produk dari tindakan kekuasaan, tetapi yang lebih substansial ialah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima karena secara hakiki beralasan sehingga kemudian memiliki keberlakuan dalam soal-soal keharusan atau mewajibkan. Pengertian senada berlaku pula dalam pembentukan Peraturan Daerah. Supaya Peraturan Daerah yang dibentuk memenuhi kriteria sebagai hukum dalam hal kapasitas mengharuskannya maka Peraturan Daerah tersebut harus memenuhi kriteria keberlakuan yuridis dan evaluatif.

Yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan yuridis ialah kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi.²⁰³ Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk

²⁰³ J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 150.

sampai pada *judgment* bernilai/tidaknya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan), ada dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama, kefilosafatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting;²⁰⁴ memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu.²⁰⁵ Bentuk penerimaan itu dapat lebih dikonkretkan dalam bentuk pernyataan kebutuhan oleh masyarakat atas keberadaan kaidah tersebut.

B. LANDASAN FILOSOFIS

Fokus dari landasan filosofis adalah menjelaskan perlunya pengaturan dengan bertumpu pada aspek nilai yang sifatnya *given* yang hendak direalisasikan melalui pengaturan yang dilakukan. Dengan pengertian demikian maka landasan filosofis pengaturan pada hakikatnya merupakan upaya untuk memberikan legitimasi substantif atas pengaturan yang dilakukan. Hal ini sangat penting untuk menunjukkan kepada khalayak adresat dari pengaturan bahwa pengaturan yang dilakukan tidak semata-mata tindakan kekuasaan, yaitu tindakan yang didasarkan pada kewenangan yang berlaku sebelumnya untuk melakukan pengaturan.

Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan, namun tidak berarti bahwa pengaturan tersebut dapat dilakukan secara bebas. Setidaknya, ketika pengaturan dilakukan, harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa pengaturan tersebut memang secara substansial sangat dibutuhkan terkait dengan perlindungan terhadap nilai tertentu yang signifikan. Hal ini berlaku pula, dan menjadi pertanyaan, terhadap upaya untuk melakukan pengaturan tentang perubahan bentuk Perusahaan Umum Daerah (PD) BPR Bank Salatiga menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda atau Perusahaan Terbatas) BPR Bank Salatiga.

²⁰⁴ Ibid., h. 152-153.

²⁰⁵ Ibid., h. 152.

Landasan filosofis dari rencana pengaturan tersebut yaitu adanya kebijakan otonomi daerah yang bermaksud mendekatkan pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat salah satunya ditentukan oleh pelayanan aktivitas perekonomian di daerah. Aktivitas perekonomian di daerah, selain membantu perkembangan perekonomian masyarakat, juga menjadi salah satu sumber pendapatan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

BUMD merupakan salah satu institusi yang dibentuk dalam rangka menunjang perkembangan perekonomian masyarakat di daerah. Kehadiran BUMD (baik berupa perusahaan umum daerah maupun perusahaan perseroan daerah) dimaksudkan tidak hanya untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan, tetapi juga untuk memperoleh laba dan atau keuntungan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Pada akhirnya, eksistensi dan peran BUMD akan memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya dan masyarakat pada khususnya.

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) sebagai bagian dari lembaga perbankan pada umumnya, melaksanakan kegiatan usaha atau kegiatan untuk menghimpun dana dari masyarakat maupun memberikan kredit, yang berfokus pada pelayanan nasabah masyarakat golongan menengah maupun usaha mikro, kecil dan menengah. Sebagai salah satu BUMD, BPR juga menunjang atau memberi kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi daerah melalui aktivitas pelayanan di bidang perbankan.

Peran BPR sebagai salah satu BUMD akan semakin meningkat manakala ada penguatan permodalan, penataan organ dan kepemilikan, serta penguatan tata kelola yang sehat dan berdaya saing. Seiring dengan adanya peluang secara normatif untuk

melakukan pergeseran atau perubahan bentuk BUMD yang semula berbentuk Perusahaan Umum Daerah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroan Terbatas), maka PD BPR Bank Salatiga merasa memenuhi persyaratan untuk perubahan bentuk hukum.

C. LANDASAN SOSIOLOGIS

Makna dari landasan sosiologis adalah masyarakat menerima atau menyetujui suatu kaidah. Dalam pengertian yang lebih operasional, ada kebutuhan dari masyarakat terkait dengan kaidah tersebut. Oleh karena itu, penjelasan mengenai landasan sosiologis ini akan difokuskan pada adanya kebutuhan masyarakat dan Pemerintah Daerah atas pengaturan melalui Perda tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah atau Perseroan Terbatas BPR Bank Salatiga.

Adapun landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tersebut yaitu:

1. Eksistensi PD BPR Bank Salatiga sebagai salah satu lembaga keuangan mikro (*mikro finance*) yang telah menunjukkan perannya selama kurang lebih 64 tahun (sejak berdiri 1953).
2. Selama rentang waktu beberapa tahun terakhir, kinerja keuangan PD BPR Bank Salatiga menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan.
3. Dalam pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah (sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), eksistensi dan peran BUMD mengalami pergeseran. Salah satu peluang pengaturan yaitu dimungkinkannya pergeseran atau perubahan bentuk hukum BPR Bank Salatiga, dari semula (Perusahaan Umum Daerah – PD) menjadi Perusahaan Perseroan Daerah – PT).
4. Selain adanya peluang pengaturan dalam UU No. 23 Tahun 2014, kehendak mengubah bentuk PD menjadi PT BPR Bank Salatiga dilatarbelakangi oleh tuntutan ekspansi aktifitas dunia perbankan yang tidak sekedar menjadikan Pemerintah Daerah

sebagai pemodal, tetapi juga pihak masyarakat atau dunia usaha melalui pembelian saham.

D. LANDASAN YURIDIS

Sesuai konsep keberlakuan yuridis maka suatu kaidah merupakan bagian dari sistem kaidah di mana di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi. Konsep keberlakuan yuridis tersebut memberikan makna bagi konsep landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini termasuk Peraturan Daerah, bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah divalidasi oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Berdasarkan konsepsi demikian maka peraturan perundang-undangan lebih rendah diderivasi dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Sebagai asas umum, landasan yuridis untuk keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan adalah adanya dasar kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan maupun adanya dasar materi muatan dari Peraturan Daerah yang dibentuk dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Adapun peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai rujukan atau acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4420);
7. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
9. Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253);

10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemakaian Nama Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5244);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173);
14. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;

17. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat;
18. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Perkreditan Rakyat;
19. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Resiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat.
20. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.44/POJK.03/2015 tentang Sertifikasi Kompetensi Kerja Bagi Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.
21. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti.
22. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 37/POJK.03/2016 tentang Rencana Bisnis Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.
23. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 5 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Kota Salatiga yang telah direvisi menjadi Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Salatiga.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Pembentukan Perda Kota Salatiga tentang Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga memiliki jangkauan pengaturan sebagai berikut. *Pertama*, memenuhi tuntutan delegasi pengaturan (*delegated legislation*) sebagaimana diatur dalam UU No, 23 Tahun 2014 maupun peraturan pelaksanaannya. *Kedua*, mengakomodir pertimbangan kebutuhan khusus daerah (aspek lokalitas). Kedua hal tersebut untuk selanjutnya akan dijelaskan dalam paragraf-paragraf di bawah.

Asas delegasi pengaturan (*delegated legislation*) menghendaki adanya pengaturan secara khusus terkait sesuatu materi yang didelegasikan. Pembentukan UU No. 23 Tahun 2014 berdampak pada pencabutan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Oleh karenanya, dasar pengaturan dan penyelenggaraan Perusahaan Daerah (baca: Badan Usaha Milik Daerah) mengacu pada regulasi terbaru yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Sementara dalam UU No. 23 Tahun 2014 dimungkinkan adanya 2 (dua) jenis BUMD yaitu Perusahaan Umum Daerah (PD) dan Perusahaan Perseroan Daerah (PT). Kemungkinan lain yaitu pergeseran bentuk PD menjadi PT sepanjang memenuhi persyaratan dalam peraturan perundang-undangan.

Kemudian hal yang *kedua* adalah menampung atau mewadahi kebutuhan khusus daerah atau aspek lokalitas. Ruang untuk penyerapan kebutuhan khusus daerah melalui pengaturan ke dalam peraturan daerah sangat terbuka lebar. Materi muatan yang demikian dijamin secara spesifik oleh undang-undang. Materi muatan peraturan daerah tersebut adalah penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi; serta materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236 ayat [3] & [4] UU No. 23 Tahun 2014). Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah “materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Berdasarkan jangkauan pengaturan sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka rancangan Perda Kota Salatiga tentang Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga diarahkan pada pengaturan mengenai: (1) kewenangan daerah dalam melakukan perubahan bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah; (2) materi lain sebagai dampak dari kewenangan daerah melakukan perubahan bentuk BUMD, yaitu: pengaturan tentang kedudukan, organ, dan mekanisme kerja Perusahaan Perseroan Daerah yang mengacu pada perundang-undangan Perseroan Terbatas sebagai payung hukumnya (*lex generalis*).

Sebagaimana telah dijelaskan dalam landasan teoretis BAB II kewenangan pada hakikatnya merupakan prasyarat bersifat *a priori* sebelum pemerintah dapat melakukan tindak pemerintahan. Karena tindakan perubahan bentuk hukum BUMD adalah tindak pemerintahan maka diperlukan kewenangan pemerintahan yang akan menjadi dasar bertindak dalam melakukan kegiatan perubahan bentuk hukum. Secara teoretis, berkaitan dengan kewenangan, berlaku asas atau prinsip bahwa tanpa kewenangan maka pemerintah tidak dapat melakukan tindak pemerintahan. Lebih lanjut, asas atau prinsipnya lagi, kewenangan pemerintahan tersebut harus bersumber dari atau ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah peraturan daerah itu sendiri. Beranjak dari pengertian tersebut maka tindak pemerintahan dalam rangka perubahan bentuk BUMD BPR Bank Salatiga harus

didahului terlebih dahulu oleh proses pemberian kewenangan (*power-conferring rules*) kepada pemerintah melalui peraturan daerah.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Bagian ini akan mem-*breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Perda Kota Salatiga tentang Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga. Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan Raperda:

1. **Ketentuan Umum.** Bab ini umum memuat istilah-istilah atau definisi atau akronim yang digunakan dalam Perda, seperti: Daerah, Pemerintah Daerah, DPRD, Walikota, Badan Usaha Milik Daerah, Perusahaan Umum Daerah, Perusahaan Perseroan Daerah, Perusahaan Terbatas, Bank Perkreditan Rakyat, Direksi, Dewan Komisaris, Rapat Umum Pemegang Saham, Modal Dasar, Modal Disetor, Penyertaan Modal, Saham, Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Pemisahan, Kantor Cabang, dan lain-lain;
2. **Asas, Maksud dan Tujuan.** Bab ini memuat ketentuan-ketentuan tentang asas-asas, maksud dan tujuan dibentuknya Perda tentang Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga;
3. **Nama, Bentuk Hukum, dan Tempat Kedudukan;** Bab ini menguraikan tentang Nama, Bentuk Hukum dan Tempat Kedudukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga;
4. **Kegiatan Usaha;** Bab ini menguraikan lingkup kegiatan usaha Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga maupun kemungkinan membuka Kantor Cabang dan Kantor Kas.
5. **Modal dan Saham;** Bab ini berisi modal yang ditempatkan atau modal dasar maupun modal yang disetor, komposisi, maupun tata cara penyertaan. Selain itu mengatur tentang saham maupun hak dan kewajiban bagi pemegang saham.
6. **Organ;** Bab ini menguraikan tentang organ Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga yang terdiri atas: Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris. Di dalamnya mengatur

tentang Kedudukan, Tugas Fungsi, Wewenang dan Tanggung Jawab, Rapat-rapat, dan tatacara pengisian jabatan.

7. **Kepegawaian**; Bab ini berisi status kepegawaian PD BPR Bank Salatiga saat terjadinya peralihan bentuk hukum menjadi Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga, maupun tatacara pengadaan pegawai.
8. **Aset, Hak, dan Kewajiban**; Bab ini mengatur tentang status aset, hak dan kewajiban saat peralihan bentuk hukum, maupun tatacara pengadaan dan pelepasan aset.
9. **Tahun Buku, Rencana Bisnis Bank**; Bab ini mengatur tentang pilihan tahun buku, serta pengajuan dan pengesahan rencana bisnis bank.
10. **Laporan Tahunan**; Bab ini mengatur tentang kewajiban menyusun laporan tahunan, tata cara pengajuan dan pengesahan.
11. **Penetapan dan Pembagian Laba Bersih**; Bab ini mengatur tentang komposisi pemanfaatan atau penggunaan laba serta larangan melakukan pembagian laba jika keadaan tertentu.
12. **Prinsip Pengelolaan**; Bab ini mengatur tentang beberapa prinsip yang wajib dipenuhi dalam pengelolaan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga.
13. **Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan**; Bab ini mengatur tentang kemungkinan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, dalam hal dipenuhinya sejumlah persyaratan.
14. **Pembubaran dan Likuidasi**; Bab ini mengatur tentang kemungkinan terjadinya pembubaran sepanjang memenuhi syarat, serta kewajiban melakukan likuidasi.
15. **Divestasi**; Bab ini mengatur tentang kemungkinan melakukan divestasi sejauh memenuhi sejumlah persyaratan.
16. **Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian**;
17. **Ketentuan Peralihan**;
18. **Ketentuan Penutup**.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan melalui Naskah Akademik maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Rencana Pemerintahan Daerah Kota Salatiga untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga memiliki makna signifikan bagi peningkatan perekonomian masyarakat (khususnya melalui layanan perbankan) maupun bagi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
2. Gagasan penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Oleh sebab itu, rencana perubahan bentuk hukum PD BPR Bank Salatiga menjadi Perseroan BPR Bank Salatiga ini tidak sekedar hanya karena pemerintah memiliki kewenangan untuk itu, namun juga karena terdapat alasan substansial dari sisi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang melegitimasi tindakan pemerintah.

B. SARAN

Sesuai dengan kesimpulan di atas maka pembahasan Naskah Akademik ini menyarankan supaya pembentukan Perda tentang Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Salatiga dilakukan secara konsisten atau taat asas dengan memperhatikan hasil kajian akademik yang sudah dilakukan. Hal ini penting sebagai antisipasi supaya pengaturan yang dilakukan tetap sesuai dengan batasan-batasan yang berlaku, terutama supaya pengaturan yang dilakukan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Brouwer, J. G. & A.E. Schilder. 1998. *A Survey of Dutch Administrative Law*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Budiyono, Tri, *Hukum Perusahaan*, Griya Media, Salatiga, 2011.
- Cane, Peter. 2011. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Darumurti, Krishna Djaya. 2016. *Diskresi: Kajian Teori Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Endicott, Timothy. 2011. *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Kurnia, Titon Slamet. 2014. *Konstitusi HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kurnia, Titon Slamet. 2016. *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: Mandar Maju.
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Raz, Joseph. 1983. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford: Clarendon Press.
- Singh, Mahendra P. 1985. *German Administrative Law*. Berlin: Springer-Verlag.
- Spelt, N.M. & J.B.J.M. ten Berge. 1993. *Pengantar Hukum Perizinan*. Surabaya: Yuridika.
- Tamanaha, Brian Z. 2009. "A Concise Guide of the Rule of Law," dalam Gianluigi Palombella & Neil Walker, eds., *Relocating the Rule of Law*. Oxford-Oregon: Hart Publishing.

Jurnal :

- Conard, Alfred F. 1985. "A Legislative Text: New Ways to Write Laws," *Statute Law Review*, Summer.
- Scalia, Antonin. 1989. "The Rule of Law as a Law of Rules," *The University of Chicago Law Review*, Vol. 56.
- Sunstein, Cass R. 1995. "Problems with Rules," *California Law Review*, Vol. 83, No. 4.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah, pertama dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.44/POJK.03/2015 tentang Sertifikasi Kompetensi Kerja Bagi Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 37/POJK.03/2016 tentang Rencana Bisnis Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.