

# **NASKAH AKADEMIK**



## **RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN WONOSOBO**

### **TENTANG**

## **PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH BANK PERKREDITAN RAKYAT BANK WONOSOBO**

# **NASKAH AKADEMIK**

## **RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN WONOSOBO TENTANG PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH BANK PERKREDITAN RAKYAT BANK WONOSOBO**

## DAFTAR ISI

|  |    |
|--|----|
| HALAMAN JUDUL  | i  |
| DAFTAR ISI   | ii |
| <b>BAB I. PENDAHULUAN</b>  |    |
| A. Latar Belakang  | 1  |
| B. Identifikasi Masalah  | 4  |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik                                    | 4  |
| D. Metodologi  |    |
| 1. Jenis Kajian  | 5  |
| 2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik  | 7  |
| 3. Pengumpulan dan Pengelolaan Data  | 7  |
| 4. Analisis Data   | 8  |
| <b>BAB II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>                                   |    |
| A. Kajian Teoritis   |    |
| 1. Hakikat Yuridis Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR                                  | 10 |
| 2. Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR  | 15 |
| 3. Hakikat Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah                                   | 23 |
| a. Teori Badan Hukum   | 23 |
| b. Teori Kekayaan Bersama  | 23 |
| c. Teori Kekayaan Yuridis  | 23 |
| 4. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah                  | 24 |
| 5. Implikasi Perubahan Status Perseroan Terbatas Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah | 25 |
| B. Praktik Empiris   |    |
| 1. Gambaran Umum PD BPR Bank Wonosobo  | 27 |
| 2. Struktur Organisasi dan Sumber Daya Manusia                                       | 29 |
| 3. Program, Produksi Perbankan, dan Jangkauan Operasional                            | 29 |
| 4. Kondisi Keuangan  | 30 |
| 5. Kinerja dan Penghargaan   | 31 |
| <b>BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b>           |    |
| A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah   | 34 |
| B. Pengaturan Perusahaan Daerah/BUMD   |    |
| 1. Kewenangan Daerah mendirikan BUMD   | 38 |
| 2. Tata Kelola BUMD  | 41 |

|  |    |
|--|----|
| 3. Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah   | 42 |
| C. Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat  | 44 |
| 1. Kepemilikan BPR   | 45 |
| 2. Pendirian dan Perubahan Bentuk BPR  | 46 |
| 3. Permodalan dan Saham  | 50 |
| 4. Organ BPR   | 51 |
| 5. Tata Kelola BPR   | 59 |
| <b>BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN<br/>LANDASAN SOSIOLOGIS</b>  |    |
| A. Pengantar   | 63 |
| B. Landasan Filosofis  | 64 |
| C. Landasan Sosiologis   | 66 |
| D. Landasan Yuridis  | 67 |
| <b>BAB V. JANGKAUAN, ARAHAN PENGATURAN, DAN RUANG<br/>LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH</b>                               |    |
| A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah   | 71 |
| B. Arahan Pengaturan Peraturan Daerah  | 72 |
| C. Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah  | 73 |
| <b>BAB VI. PENUTUP</b>   |    |
| A. Simpulan  | 79 |
| B. Saran   | 80 |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b>  | 81 |
| <b>LAMPIRAN</b>  |    |
| Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang<br>Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank<br>Wonosobo. |    |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan kedudukan peraturan daerah sebagai salah satu jenis produk hukum daerah yang dibentuk atas usulan atau inisiatif Pemerintah Daerah (Pemda) dan atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *juncto* Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Peraturan Daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dalam pembentukannya wajib melalui beberapa tahapan yaitu: perancangan, penyusunan (persiapan), pembahasan (persetujuan), pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Luaran (*out put*) dari tahap perencanaan adalah dokumen program pembentukan peraturandaerah (Propemperda). Luaran tahap penyusunan (persiapan) adalah naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda).

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan 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. 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. Ketentuan lain tentang naskah

akademik terdapat dalam Bab I angka 20 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, namun sesuai dengan konteks hierarkinya pengertian Naskah Akademik dalam Permendagri tersebut hanya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terminologi naskah akademik sebagaimana tersebut di atas pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

- a. Naskah akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya;
- b. 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.
- c. Naskah akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfillment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan pemahaman seperti di atas dapat dikatakan bahwa naskah akademik merupakan penghubung antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empiris, 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. Naskah akademik yang disusun berdasarkan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat dalam bidang tertentu, serta 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. 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. Naskah akademik idealnya juga harus mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi (Morgan dan Yeung, 2007), dimana instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen tersebut tanpa perlu dipaksakan.

Terkait dengan argumen tersebut di atas, Pemerintah Kabupaten Wonosobomelelui Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah, dan Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo, memiliki kebutuhan hukum untuk menyusun sebuah instrumen regulasi dalam bentuk Peraturan Daerah, yang dimaksudkan untuk mengatur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yaitu PT BPR Bank Wonosobo. Pembentukan instrumen regulasi tersebut dimaksudkan untuk mengganti bentuk hukum Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo Menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Perseroda).

Pertimbangan perubahan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo Menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Perseroda) adalah:

- a. Semakin berkembangnya jangkauan layanan perbankan;

- b. Kinerja PT BPR Bank Wonosobo dalam 5 (lima) tahun terakhir menunjukkan perkembangan (*trend*) yang positif;
- c. Tuntutan profesionalisme pengelolaan badan usaha milik daerah khususnya dibidang perbankan demi meningkatkan pelayanan perbankan kepada masyarakat secara transparan dan akuntabel;
- d. Implikasi ditetapkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

Mendasarkan pada pertimbangan tersebut maka penyusunan naskah akademik ini sejalan dengan kebutuhan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan Peraturan Daerah, 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 latar belakang yang telah diuraikan terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi dan akan menentukan cakupan naskah akademik ini, yaitu:

- a. Bagaimana relevansi filosofis, sosiologis, serta relevansi yuridis perubahan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo Menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Perseroda)?
- b. Pokok-pokok materi apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo Menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Perseroda)?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK**

Penyusunan naskah akademik ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut:



- a. Menyusun naskah akademik yang berisi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo;
- b. Mengidentifikasi dan menginventarisasi aspek hukum materi muatan yang mampu mengakomodasi pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo, serta merekomendasikan kebutuhan pengaturan tersebut ke dalam sebuah raperda;
- c. Menyusun rancangan Peraturan Daerah yang komprehensif dan akomodatif tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo, sehingga setelah pengaturan tersebut diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah akan mampu memberikan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah dalam pengelolaan BPR Bank Wonosobo.

#### **D. METODOLOGI**

##### **1. Jenis Kajian**

Penyusunan naskah akademik ini menggunakan dua jenis kajian utama untuk mengidentifikasi aspek-aspek legitimasi regulasi secara komprehensif yaitu kajian hukum normatif dan empiris. Kajian aspek hukum normatif terutama dipergunakan untuk mengidentifikasi aspek-aspek legitimasi filosofis dan yuridis, sedangkan penelitian aspek hukum empiris dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Kajian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan, yakni: pertama, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang pengelolaan perusahaan perseroan daerah (perseroan terbatas). Kedua, peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisasi kemudian dianalisis berdasarkan 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 memijak 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 diakomodasikan dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo.

Penelitian hukum empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang akan dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun naskah akademik. Terdapat dua instrumen yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu:

a. *Focussed Group Discussion* (FGD)

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

b. *Key Informant Interview* (KII)

*Key Informant Interview* adalah proses penggalan data yang dilakukan dengan mewawancarai pihak-pihak yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan dalam proses penyusunan naskah akademik ini. *Key Informant Interview* dilakukan terhadap pimpinan SKPD, representasi lembaga perwakilan rakyat daerah, dan representasi manajemen BPR Bank Wonosobo.

## **2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik**

Pedoman penyusunan naskah akademik didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang relevan dengan naskah akademik, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagai mana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
- d. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah; dan
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

## **3. Pengumpulan dan Pengolahan Data**

Pengumpulan dan pengolahan data dilakukan dengan beberapa teknik, yaitu:

- a. Studi Dokumen

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Pengumpulan data untuk kategori peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara melakukan kutipan atas ketentuan pasal, penjelasan, dan

pertimbangan dalam ketentuan yang mendasari pembentukan perseroda. Dokumen dalam bentuk buku, pendapat, dan kertas kerja dilakukan kutipan dari para ahli yang relevan dengan materi dan kebutuhan atas pemmasalahan yang telah diajukan.

b. *Focussed Group Discussion* (FGD)

*Focussed Group Discussion* diselenggarakan dengan tujuan mengungkapkan berbagai permasalahan, baik riil maupun potensial, dan harapan-harapan dari *stakeholder* tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo.

c. *Key Informant Interview* (KII)

*Key Informant Interview* dilakukan untuk mengkonfirmasi dan mendalami informasi yang muncul didalam FGD.

#### **4. Analisis Data**

Data yang telah dikumpulkan selanjutnya dipilah sesuai kebutuhan dengan memihak pada tiga aspek yang mendasari pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni: legitimasi filosofis, yuridis, dan sosiologis. Data yang ada selanjutnya dianalisis secara kualitatif-interpretatif dengan bertumpu pada aspek kebutuhan permasalahan. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis bersumber dari berbagai perundang-undangan tentang perusahaan perseroan daerah. Analisis terhadap aspek yuridis difokuskan kepada 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 kedalam Peraturan Daerah. Analisis terhadap aspek sosiologis akan didasarkan pada berbagai data tentang kondisi kekinian dan pengelolaan PT BPR Bank Wonosobo, dan harapan-harapan ketika berubah bentuk hukum PT BPR Bank Wonosobo (Perseroda). Pada tahap akhir

analisis, temuan-temuan tiga ranah analisis tersebut kemudian akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian dituangkan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah yang merupakan lampiran naskah akademik.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. KAJIAN TEORITIS**

##### **1. Hakikat Yuridis Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR**

Perubahan badan hukum BPR adalah kewenangan pemerintah. Perubahan bentuk badan dilakukan melalui prinsip legalitas dengan menerbitkan peraturan daerah tentang perubahan bentuk badan hukum sebelumnya menjadi bentuk badan hukum baru. Legalisasi melalui pembentukan Peraturan Daerah menjadi salah satu bentuk atau jenis tindakan hukum publik pemerintah (*publieke bestuurrechtshandelingen*), yaitu tindakan yang dilakukan pemerintah untuk mengubah badan hukum BPR. Secara umum yang dimaksud dengan tindakan pemerintahan (*administrative acts* atau *governmental actions*) adalah:

*“Most of actions of the administrative authorities thought which they affect the legal interests of an individual”* (Singh, 1985).

Konsep diatas relatif fleksibel, sehingga dapat menampung bermacam-macam jenis tindakan yang mungkin dilakukan oleh pemerintah untuk kemudian diberikan label sebagai tindakan pemerintahan. Konsepsi teoritis tersebut tidak berbeda jauh dengan rumusan hukum, dalam hal ini *the Law Administrative Procedure of 1976* Jerman yang merumuskan perbuatan pemerintahan 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”*.

Batasan di atas berbeda dengan ketentuan hukum positif di Indonesia, yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan, yang upayanya untuk mengklasifikasikan konsep tindak pemerintahan tidak dimulai dengan genus, tetapi langsung spesies-spesies. Jenis tindakan pemerintahan yang dirumuskan oleh Undang Nomor 30 Tahun 2014 dibagi dalam dua hal, yaitu Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara dengan Tindakan Administrasi Pemerintahan. Teknik klasifikasi dengan model demikian menunjukkan kelemahan abstraksi, atau kelemahan berpikir abstraktif, dari pembentukan undang-undang sehingga tidak bertolak lebih dahulu dari genus, atau menentukan terlebih dahulu genusnya, baru kemudian menderivasikan, atau *breakdown* spesies-spesiesnya. Hal ini menjadi kesulitan bagi 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 seharusnya dilakukan terhadap tindak pemerintahan tersebut. Bertolak dari kualifikasi tersebut, tindakan pemerintahan dalam perubahan bentuk badan hukum BPR 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 disini dikualifikasikan sebagai tindak pemerintahan) supaya bangunan preskripsi yang akan diberikan, dalam hal ini pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui pembentukan Peraturan Daerah menjadi preskripsi yang tepat atau dapat dibenarkan.

Secara teoritis, hukum administrasi mengandung konsepsi atau pengertian sebagai bentuk *“the legal control of government powers”*. Kontrol yuridis terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintahan tersebut mengandung *mission statement* yang lebih spesifik yaitu: *“to keep the powers of the government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse”*. 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”*.

Pengertian di atas sangat relevan terutama dalam kaitannya dengan pembahasan isu mengenai pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR. Mendasarkan pada pengertian di atas, pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui peraturan daerah secara konseptual merupakan pengaturan di ranah hukum administrasi, khususnya yang ditujukan pada pengaturan tindakan pemerintahan dalam rangka perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut. Hal prinsip terkait dengan pengaturan yang bersifat hukum administrasi seperti peraturan perubahan bentuk badan hukum BPR, adalah hakikat dari hukum administrasi sebagai hukum yang mengatur tindak pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (yaitu urusan pemerintahan di luar fungsi legislatif dan yudisial).

Mendesripsikan tentang ruang lingkup hukum administrasi, Endicott (2011) 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”*.

Secara lebih spesifik Endicott (2011) 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”.*

Pemahaman demikian dapat diperlakukan sebagai *starting point* dalam memahami isu tentang tindak pemerintahan, dalam rangkaperubahan bentuk badan hukum BPR serta relevansi dan urgensi untuk melakukan pengaturan tentang perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut. Bertolak dari pemahaman bahwa perubahan bentuk badan BPR adalah tindak pemerintahan, maka jelas bahwa perubahan pengaturan bentuk badan hukum BPR merupakan pengaturan atas atau terhadap tindak pemerintahan.

Dalam posisi di atas, sebagai implikasinya, pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR dibebani oleh misi spesifik yaitu mengatur tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kewenangan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut maka konsepsi harus dipertahankan, terutama sifat paling hakiki dari pengaturan atas tindak pemerintahan sebagai pengaturan di ranah hukum administrasi yang harus memperhatikan 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, *“that government action is taken in the interest of the governed (and not for the personal advantage of the officials)”*.

Dalam kaitan itu Cane (2011) 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”.*

Berdasarkan pendapat tersebut, terkaithukum administrasi, pemerintah harus bertanggung jawab atas tindak pemerintahannya. Hal ini 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. Sejalan dengan misi utama dari hukum administrasi, pembatasan terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintah dan tindak pemerintahan adalah komitmen 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 (ideal bagi konstitusi). Konstitusionalisme memproyeksikan konstitusi sebagai pembatasan mekanisme terhadap kekuasaan pemerintah dalam rangka menjamin kebebasan individu. 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 pelebagaan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah dan tindak pemerintahan.

Oleh karena itu, 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 peraturan

daerah, 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, dilakukan secara benar dalam kerangka hukum yang berlaku (yaitu hukum administrasi). Dalam hukum berlaku asas atau prinsip legalitas sebagai asas utama dari negara hukum atau *the rule of law*. Asas legalitas secara tersurat, 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 Undang-Undang Nomor 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. Dengan pengertian lain, peraturan perundang-undangan dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum.

Kepastian hukum memiliki pengertian spesifik, Conard (1985) menyatakan: "*making readers understand what the law commands*". Berdasarkan pengertian di atas, kepastian hukum memiliki makna instrinsik berupaperlunya 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 tertulis. Bentuk tertulis tersebut memudahkan akses bagi setiap orang yang akan mengetahui preskripsinya karena orang yang bersangkutan “dapat membacanya”.

Dalam pengertian lebih bersifat teoritis, adanya peraturan perundang-undangan memiliki urgensi sebagai berikut. Pertama, pandangan Joseph Raz yang mengemukakan urgensi peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan aspek nilai 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 di atas 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”.*

Kedua, pendapat atau pandangan Sunstein (1995). Pendapat yang dikemukakan Sunstein sebenarnya secara tidak langsung setuju dengan 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”*.

Sesuai dengan asas atau prinsip legalitas maka pengaturan mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR memiliki fungsi sebagai dasar otoritas 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 sebaiknya bertindak melakukan sesuatu). Pengertian demikian sejalan dengan dikemukakan oleh Tamanaha (2009) 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”*.

Dasar kewenangan bertindak merupakan kebutuhan utama bagi pemerintah supaya dapat melakukan tindak pemerintah. Oleh karena itu, secara hukum, proses perolehan kewenangan bagi pemerintah merupakan isu sangat penting. Terkait dengan itu

Brouwer dan Schluder (1998) 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 powers belong to?”*.

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”*. 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 delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name”* (Brouwer dan Schluder, 1998).

Perbedaan antara atribusi dan delegasi sebagai proses terkait dengan pemberian kewenangan kepada pemerintah adalah: *“an already existing power is being transferred”*. 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”*. Sementara sebagai implikasi dari delegasi: *“If the originally empowered body (thedelegator) decides on a transfer, then that body can no longer exercise the power itself, only the delegate is empowered to ecercise it”*. Dalam konteks ini 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 menerapkan 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 seharusnya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang-undangan (kewenangan terkait), 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 dalam Scalia (1989) 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”.*

Menurut Aristoteles, kewenangan terkait yaitu penundukan pada preskripsi peraturan perundang-undangan, harus lebih didahulukan ketimbang kewenangan diskresi (*right constituted laws should be the final sovereign*). Namun penundukan diri pada preskripsi peraturan perundang-undangan tersebut tidak bersifat legalistik, karena secara kasuistis kewenangan diskresi tetap dimungkinkan, sebagai kondisi yang pasti yaitu dalam mengkondisikan tindakan yang semestinya 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 Darumurti (2016) yang menyatakan:

“Ketika cara pemerintah menjalankan kekuasaan pemerintahan mampu dirumuskan secara komprehensif dan antisipatif terhadap semua situasi oleh pembentuk undang-undang makaimplikasinya 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”.

Berdasarkan pemahaman teoritis di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan melalui peraturan daerah perubahan bentuk badan hukum BPR oleh pemerintah daerah, merupakan kebutuhan yang relevan dikaitkan dengan bagaimana semestinya tindakan itu (perubahan bentuk badan hukum BPR) 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 tersirat dari konsep kewenangan yang menjadi norma atau kaidahnya, yaitu pemerintah semestinya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang-undangan. Pengertian demikian sangat relevan dengan ide atau gagasan alamiah hukum sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan. Mengenai hal itu Marzuki (2008) dengan tegas menyatakan bahwa “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 kewenangan yang sedang berkuasa”. Lebih lanjut Marzuki (2008) menjelaskan bahwa 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 *privilege* diantara individu dan kelompok.

Sesuai dengan sifat dan tujuan hukum secara marko 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. Hal ini berarti bahwa pembentukan peraturan daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BPR tidak sekadar ingin membentuk peraturan daerah semata, tetapi karena peraturan daerah tersebut secara substansial dibutuhkan dalam rangka legitimasi tindak pemerintahan dalam perubahan bentuk badan hukum BPR.

Dasar pra-pemahamannya adalah dikaitkan dengan relevansi pemikiran tentang sifat dan tujuan hukum di atas, semua tindak pemerintahan semestinya 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, harus dikembalikan pada pengertian tersebut. Hal ini konsistendengan pengertian yang dikemukakan oleh Tamanaha (2009) 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 peraturan daerah), pada analisis pertama 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. Tindak pemerintahan tersebut harus dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengatur tentang bagaimana 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 peraturan daerah.

Pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui peraturan daerah merupakan pengaturan yang bersifat atau berkarakter sebagai hukum administrasi, yaitu hukum yang mengatur tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penyelesaian 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 konsisten dengan asas-asas dan konsepsi dasar dari hukum administrasi.

Hakikat dari peraturan daerah yang akan 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. Persetujuan masyarakat terhadap penggunaan dana tersebut diperoleh dalam pembentukan peraturan daerah yang dalam prosesnya melibatkan pembahasan dan persetujuan DPRD. Dengan demikian maka penggunaan dana masyarakat dalam bentuk saham di Perusahaan Perseroan Daerah 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 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 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 penyandangan hak dan kewajiban sehingga memiliki kewenanganhak, maka subjek hukum haruslah memiliki daya untuk berkehendak. Daya berkehendak badan hukum diwujudkan melalui pengurus.

#### **b. Teori Kekayaan Bersama**

Teori ini beranggapan bahwa badan hukum adalah kumpulan manusia, sehingga kepentingan badan hukum adalah kepentingan manusia secara bersama-sama. Tanggung jawab juga merupakan tanggung jawab bersama, demikian pula

dengan harta kekayaan atau harta milik. Badan hukum merupakan konstruksi yang abstrak dari manusia yang berkumpul membentuk suatu kesatuan.

### **c. Teori Kekayaan Yuridis**

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 hukumnya, yang penting adalah adanya kekayaan yang harus diurus untuk mencapai tujuan tertentu. Ajaran mengenai teori kekayaan yuridis sering kali disebut sebagai penghalusan teori organ. Dalam ajaran ini keberadaan badan hukum merupakan suatu yang konkret, 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, mana 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.

## **4. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah**

Persamaan diantara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah adalah pada kepemilikannya. Pada perusahaan umum daerah, kepemilikan modal seluruhnya berada dalam satu daerah dan tidak berbagi 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 di bawah 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 perseroan 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 ditentukan berdasarkan pihak yang menjadi pemilik atas entitas tersebut kemudian direksi dan komisaris menjalankan keinginan dari pemilik modal.

## **5. Implikasi Perubahan Status Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Perseroan Daerah**

Perubahan status perseroan terbatas akan membawa pada beberapa implikasi, meskipun pada hakikatnya perusahaan perseroan daerah adalah sama dengan perseroan terbatas.

Perusahaan perseroan daerah juga merupakan entitas yang terpisah dan berbeda dari pemiliknya, dalam hal ini pemegang saham. Dengan demikian, perseroan daerah meskipun didirikan dan sebagian besar sahamnya dimiliki oleh daerah, akan tetapi 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 perseroan daerah juga mengandung makna bahwa keberadaannya sebagai subjek hukum, membawa implikasi bahwa perseroan dapat memperoleh, menguasai, dan mengalihkan kepemilikan atas namanya sendiri (Harahap, 2011). Dengan demikian perseroan daerah bisa memiliki kekayaan atas nama dirinya sendiri dan tidak berkaitan langsung dengan daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka tanggung jawab pemilik saham hanya sebesar nilai saham yang dimiliki. 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, 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. Direksi adalah organ dalam perseroan yang bertindak untuk dan atas nama perseroan, dalam tindakannya tersebut harus mendasarkan pada kewenangan yang dimilikinya (*intra vires*).

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa perubahan status dari perseroan terbatas menjadi perusahaan

perseroan daerah memiliki implikasi yuridis. Implikasi ini terutama pada perbedaan status yang berdampak pada kepemilikan dimana kepemilikannya tidak sepenuhnya pada pemerintah daerah. Perubahan perseroan terbatas 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 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.

## **B. PRAKTIK EMPIRIS**

### **1. Gambaran Umum PT BPR Bank Wonosobo**

PT Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo berkedudukan di Jl.A. Yani No. 160 Wonosobo, didirikan pada tanggal 10 Juni 1981 berdasarkan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Wonosobo Nomor 188.4.5 Tahun 1981 dan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor KET-140/MK.11/1984 tanggal 11 April 1984. Semula bernama PD BPR Bank Pasar Wonosobo, kemudian berubah nama menjadi PD BPR Bank Wonosobo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2008, serta Salinan Keputusan

Pimpinan Bank Indonesia Nomor 11/2/KEP.PBI/Sm/Ekstern/2009 tertanggal 9 Juli 2009, tentang Perubahan Nama Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo atau PD BPR Bank Wonosobo. Dalam rangka menindaklanjuti perubahan peraturan perundang-undangan, pada tahun 2011 Pemerintahan Daerah Kabupaten Wonosobo membentuk Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Lembaran Daerah Kabupaten Wonosobo Tahun 2011 Nomor 17, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 126). Selanjutnya pada tahun 2014, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 8 Tahun 2014, Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD BPR) Bank Wonosobo berubah menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo. Perubahan bentuk menjadi perseroan terbatas bertujuan untuk meningkatkan fungsi dan peran BPR Bank Wonosobo sebagai *corporate business*, agar lebih berdaya guna dan berhasil guna serta mendukung visi pembangunan Kabupaten Wonosobo.

Namun perubahan bentuk Perseroan Terbatas tersebut mengalami kendala dalam implementasi. Pada awalnya direncanakan saham PT BPR Bank Wonosobo akan dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Wonosobo sebesar 90% dan dimiliki oleh Pemerintah Desa di Kabupaten Wonosobo sebesar 10%. Namun kepemilikan saham oleh pemerintah desa terkendala peraturan perundang-undangan yang terkait desa, dimana desa hanya diperbolehkan melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Kendala tersebut menjadikan akta pendirian PT BPR Bank Wonosobo dan peraturan-peraturan teknis operasionalnya sampai dengan tahun 2019 belum dapat dibuat, sehingga sehingga BPR Bank Wonosobo masih beroperasi dengan bentuk perusahaan daerah.



Visi BPR Bank Wonosobo yaitu “Menjadi BPR Terbaik dan Membanggakan”. Untuk mewujudkan visi tersebut, dirumuskan beberapa misi yaitu: (i) Mencapai Kinerja terbaik diantara BPR; (ii) Meningkatkan pertumbuhan deviden; (iii) Meningkatkan reputasi dan menjadikan PD BPR Bank Wonosobo sebagai pilihan utama masyarakat Wonosobo dan sekitarnya; (iv) Menjadi *Local Champion* di Wonosobo dan sekitarnya. Sedangkan moto BPR Bank Wonosobo yaitu; ”bank Wonosobo bange wong Wonosobo”. Mendasarkan pada visi dan misi, BPR Bank Wonosobo menetapkan tujuan:

- a. melakukan usahanya berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kehati-hatian;
- b. menanggulangi lintah darat/pelepas uang didaerah terutama di pasar-pasar;
- c. menunjang pembangunan disegala bidang; dan
- d. sebagai sumber pendapatan asli daerah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di daerah.

Berdasarkan tujuan tersebut, sasaran BPR Bank Wonosoboadalah mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah di segala bidang.

## **2. Struktur Organisasi dan Sumber Daya Manusia**

Manajemen BPR Bank Wonosobo tahun 2019terdiri dari Pembina, Dewan Pengawas, danDireksi. Pembina saat ini yaitu Bupati (Drs. Eko Purnomo, SE, MM) danWakil Bupati (Ir. Agus Subagiyo, M.Si.).Dewan pengawasterdiri dari: Drs. Eko Sutrisno Wibowo, MM.Direksi PD BPR Bank Wonosobo terdiri dari Direktur Utama (Tri Hidayat, SE, M.Si.), Direktur (Nani Tri Astuti, SE), Pejabat Eksekutif Kepatuhan dan Manajemen Risiko (Muh Agus Muktionojati, S.Sos), Pejabat Eksekutif Audit Internal (Dwi Wijayanti, SE), Kepala Divisi Operasional (Yufiandy, SIP), Kepala Divisi Bisnis (Galih Pambajeng, A.Md).

### **3. Program, Produk Perbankan, dan Jangkauan Operasional**

Untuk merealisasi visi, misi, tujuan, dan sasaran, BPR Bank Wonosobo merumuskan beberapa program yaitu: penguatan permodalan, memperbaiki kualitas sumber daya manusia, memperkuat kelembagaan, memperbaiki kebijakan dan teknologi informasi, melaksanakan manajemen yang “JITU“ dan “CERAMAH”, dan memperluas jaringan pelayanan ke daerah-daerah. Produk dan jasa perbankan yang disediakan meliputi: Kredit Pegawai, Kredit Umum, Kredit Perangkat Desa, Kredit Musiman, Deposito Berjangka, Tabungan Tamapas, Tabungan Simpan, Tabungan Wajib, Tabungan Arisan, TabunganKu, Tabungan Masyarakat Sejahtera.

Jangkauan operasional BPR Bank Wonosobo menjangkau seluruh wilayah Kabupaten Wonosobo, yaitu 1 (satu) Kantor Pusat dan 12 (duabelas) Kantor Kas yang meliputi:

- a. Kantor Kas Wonosobo;
- b. Kantor Kas Garung-Kejajar;
- c. Kantor Kas Selomerto;
- d. Kantor Kas Watumalang;
- e. Kantor Kas Mojotengah;
- f. Kantor Kas Kertek-Kalikajar;
- g. Kantor Kas Sapuran-Kalibawang;
- h. Kantor Kas Kepil;
- i. Kantor Kas Sukoharjo;
- j. Kantor Kas Leksono;
- k. Kantor Kas Kaliwiro; dan
- l. Kantor Kas Wadaslintang.

### **4. Kondisi Keuangan**

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 20 Tahun 2008 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Wonosobo Kepada Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo, ditentukan modal dasar BPR Bank Wonosobo

sebesar Rp25.000.000.000,- (Dua puluh lima miliar rupiah). Berdasarkan laporan keuangan per 31 Desember 2012, penyertaan modal pemerintah daerah yang bersumber dari APBD sebesar Rp 6.069.580.546,- (Enam miliar enam puluh sembilan juta limaratus delapan puluh ribu lima ratus empat puluh enam rupiah). Penyertaan modal Pemerintah Daerah sampai dengan tahun 2019 adalah sebagai berikut:

| <b>Tahun</b> | <b>Jumlah</b>        |
|--------------|----------------------|
| 2013         | Rp. 6.069.580.546,-  |
| 2014         | Rp. 15.069.580.546,- |
| 2015         | Rp. 15.069.580.546,- |
| 2016         | Rp. 23.569.580.546,- |
| 2017         | Rp. 23.569.580.546,- |
| 2018         | Rp. 23.569.580.546,- |
| 2019         | Rp. 24.569.580.546,- |

## **5. Kinerja dan Penghargaan**

Perkembangan kinerja BPR Bank Wonosobo dalam 5 tahun terakhir (2015 – 2019) dapat disimpulkan baik, hal ini dapat diketahui dari perkembangan aset, modal, dan pihak ketiga, kredit, pendapatan, dan laba usaha yang selalu mengalami pertumbuhan, sebagaimana tersaji pada tabel berikut:

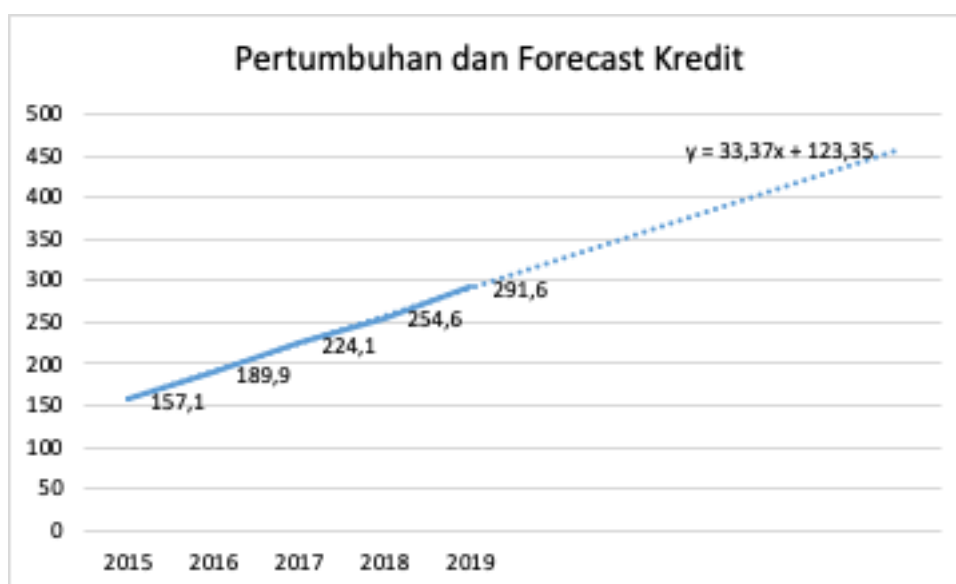
| <b>Keterangan</b>        | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Aset</b>              | 207,4       | 244,2       | 285,2       | 330,3       | 390,4       |
| <b>Modal</b>             | 15,1        | 23,6        | 23,6        | 23,6        | 24,6        |
| <b>Dana Pihak Ketiga</b> | 145,7       | 188,3       | 225,6       | 273,2       | 326,4       |
| <b>Kredit</b>            | 157,1       | 189,9       | 224,1       | 254,6       | 291,6       |
| <b>Pendapatan</b>        | 25,9        | 34,1        | 38,4        | 40,4        | 46,6        |
| <b>Laba Usaha</b>        | 7,3         | 8,5         | 9,5         | 10          | 10,6        |

*(dalam miliar rupiah)*

Perkembangan positif juga terlihat dari tingkat kesehatan bank sampai dengan 31 Desember 2019, dimana dari beberapa faktor (permodalan, kualitas, aktiva produktif, manajemen, rentabilitas, dan likuiditas) mendapatkan predikat sehat. Secara rinci kinerja keuangan BPR Bank Wonosobo dapat dilihat dalam tabel berikut ini, dimana selama 5 (lima) tahun terakhir, terjadi kenaikan pada semua indikator keuangan. Aset naik rata-rata 17% per tahun, DPK naik rata-rata 22%, kredit naik rata-rata 17% per tahun, pendapatan naik rata-rata 16% per tahun dan laba usaha naik rata-rata 10% setiap tahunnya.

| <b>Kinerja Keuangan</b>       | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>Rerata</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| <b>Pertumbuhan Asset</b>      | 18%         | 17%         | 16%         | 18%         | 17%           |
| <b>Pertumbuhan DPK</b>        | 29%         | 20%         | 21%         | 19%         | 22%           |
| <b>Pertumbuhan Kredit</b>     | 21%         | 18%         | 14%         | 15%         | 17%           |
| <b>Pertumbuhan Pendapatan</b> | 32%         | 13%         | 5%          | 15%         | 16%           |
| <b>Pertumbuhan Laba Usaha</b> | 16%         | 12%         | 5%          | 6%          | 10%           |

Namun demikian, dalam rangka pengembangan usaha sebagai *corporate business*, agar lebih berdaya guna dan berhasil guna serta mendukung visi pembangunan Kabupaten Wonosobo, BPR Bank Wonosobo membutuhkan tambahan modal dasar menjadi Rp 100 miliar. Justifikasi tambahan modal tersebut salah satunya didasarkan atas perhitungan pertumbuhan kredit yang cukup tinggi, yang dalam lima tahun ke depan diperkirakan akan mencapai angka Rp 457 miliar, sehingga untuk menjaga nilai rasio CAR (*Capital Adequacy Ratio*) tetap terjaga dengan baik, maka dibutuhkan tambahan penyertaan modal dari pemerintah daerah. *Trend* pertumbuhan kredit untuk lima tahun ke depan (tahun 2020 – 2024) dapat dilihat pada grafik di bawah ini.



Penambahan modal dasar tersebut dapat dipenuhi dalam beberapa tahun sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Wonosobo.

Perkembangan kinerja BPR Bank Wonosobo berdampak pada sejumlah penghargaan yang telah diterima, diantaranya:

- a. Tahun 2010 memperoleh predikat BUMD and CEO BUMD AWARD.
- b. Tahun memperoleh predikat *The Best Entrepreneurship* CEO;
- c. Tahun 2011 - 2017 memperoleh predikat sangat bagus dari Info Bank atas kinerja keuangan;
- d. Tahun 2012 - 2016 memperoleh predikat *Golden Award* dari Info Bank;
- e. Tahun 2014 memperoleh predikat CEO Potensial Terbaik kategori *Best CEO on Innovation Management*;
- f. Tahun 2013-2017 memperoleh Predikat *Golden Award* dari Info Bank;
- g. Tahun 2016 memperoleh predikat TOP BPR 2016 dari TOP BUMD AWARD 2016;
- h. Tahun 2017 memperoleh TOP BPR 2017 Bidang Implementasi KPI (*Key Performance Indicator*) dari TOP BUMD AWARD 2017; dan

- i. Tahun 2018 memperoleh predikat TOP BPR 2018 Bidang Pengembangan *Human Capital* dan KPI dari TOP BUMD AWARD 2018.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**  
**TERKAIT**

**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. *Output* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa peraturan daerah, maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintah daerah. Sebagai asas atau prinsip hukum tindakan daerah membentuk peraturan secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan. Secara teoritis pengertian ini 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 berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan peraturan daerah.

Hal yang menjadi persoalan spesifik adalah kewenangan daerah untuk membentuk peraturan daerah, maka peraturan perundang-undangan yang perlu diprioritaskan sebagai rujukan adalah peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah. Dalam kasus ini peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) tentang Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan UUD 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. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Dengan demikian asas 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.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa mendiskusikan sumber kewenangan daerah (dalam hal ini adalah kabupaten/kota) untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota, sangat bergantung pada prinsip desentralisasi dan otonomi. Sepanjang suatu urusan pemerintahan telah didesentralisasikan kepada kabupaten/kota sebagai daerah otonom, maka daerah kabupaten/kota tersebut memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah.

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

- a. Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- b. Daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada poin 1, wajib berpedoman pada norma, standar,



prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintahan Pusat.

- c. Dalam hal kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada poin 2, pemerintahan pusat dapat membatalkan kebijakan daerah sebagaimana dimaksud pada poin 1.

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

Batasan hukum dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi 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”.

Pengaturan sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur dalam Pasal 236 UU Nomor 23 Tahun 2014 berikut ini:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Peraturan Daerah 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) Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagi kewenangan pembentukan peraturan daerah 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 kepada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Peraturan Daerah. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hierarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hierarkinya. 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*).

Secara teoritis dasar bagi pembentukan peraturan daerah secara khusus dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Bentuk penyelenggaraan fungsi pemerintahan secara teoritis 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*. Dengan demikian, secara teori pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan peraturan daerah 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 pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang bersifat *inheren* sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintah.

## **B. PENGATURAN PERUSAHAAN DAERAH/BUMD**

### **1. Kewenangan Daerah mendirikan BUMD**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mendirikan badan usaha milik daerah yang selanjutnya disingkat BUMD, yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. BUMD tersebut dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah, yang pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. BUMD tersebut didirikan berdasarkan kebutuhan daerah dan dengan mempertimbangkan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk. Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:

- 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. Penyertaan modal daerah adalah penyerahan barang milik daerah untuk menjadi modal BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat dilakukan untuk pembentukan dan penambahan modal BUMD, berupa uang dan barang milik daerah. Apabila daerah melakukan penyertaan modal dalam BUMD, harus ditetapkan dalam peraturan daerah. Adapun yang dimaksud dengan sumber modal lainnya adalah kapitalisasi cadangan; keuntungan revaluasi aset; dan agio saham.

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. 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 Perseorangan Daerah. Namun Demikian, Perusahaan Umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.

Organ Perusahaan Umum Daerah terdiri atas Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, Direksi dan Dewan Pengawas. 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. 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. Akan tetapi

atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, laba tersebut dapat ditahan di Perusahaan Umum Daerah dengan tujuan digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan non fisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan. Dalam rangka mendukung jalannya Perusahaan Umum Daerah secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional, maka Perusahaan Umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi. Ditentukan pula bahwa Perusahaan Umum Daerah dapat dibubarkan dengan ditetapkan melalui peraturan daerah. Kekayaan Perusahaan Umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada Daerah.

**b. Perusahaan Perseroan Daerah**

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang terbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah, akan tetapi pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dengan kata lain, Peraturan Daerah 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 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selanjutnya, sesuai dengan konsep Perusahaan Perseroan Daerah, maka dalam hal pemegang saham Perusahaan

Perseroan Daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas. 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. Sebagai badan hukum, Perusahaan Perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan tersebut harus didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen. Ditentukan pula bahwa Perusahaan Perseroan Daerah dapat dibubarkan. Kekayaan daerah hasil pembubaran Perusahaan Perseroan Daerah yang menjadi daerah dikembalikan kepada daerah.

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 pengoperasiannya BUMD tunduk pada Undang-Undang yang secara sektoral 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 otorisasi 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 pengambil alihan

Dengan demikian pengelolaan BUMD yang berbentuk perseroan juga harus memenuhi tata kelola BUMD seperti yang 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 Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) 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 Undang-Undang Perseroan Terbatas. Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah hukum yang merupakan perseroan 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. Dalam pendirian perseroan ditentukan bahwa perseroan didirikan 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa

Indonesia. Namun demikian ketentuan ini bisa dikesampingkan atau tidak berlaku bagi perseroan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara. Pada saat pendirian tersebut, setiap pendiri perseroan wajib mengambil bagian saham. Khusus untuk perusahaan perseroan daerah, kepemilikan saham diatur bahwa paling sedikit sebesar 51% saham harus dimiliki oleh satu daerah tertentu. Akta pendirian memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian perseroan. Perlu dicatat bahwa perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum Perseroan. Untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum perseroan, pendiri bersama-sama mengajukan permohonan melalui sistem informasi administrasi badan hukum. Pengajuan administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri Hukum dan HAM 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, yang didahului dengan pengajuan nama perseroan.

Dalam hal permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri Hukum dan HAM 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. Dalam akta pendirian, perbuatan hukum, baik dalam akta otentik maupun bukan, yang berkaitan dengan kepemilikan saham dan penyetorannya yang dilakukan oleh calon pendiri sebelum Perseroan didirikan, harus dicantumkan. Apabila hal tersebut tidak dipenuhi, maka perbuatan hukum tersebut tidak menimbulkan hak dan kewajiban serta tidak mengikat perseroan. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh 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. 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. Perbuatan hukum tersebut akan berubah karena perbuatan hukum menjadi tanggung jawab Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum. Berdasarkan pada uraian di atas, maka diketahui bahwa pendirian Perseroan Terbatas BPR yang merupakan perusahaan perseroan daerah harus mendasarkan pada tata cara pendirian perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. 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. 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, termasuk didalamnya sektor perbankan dan diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan disektor jasa keuangan.

Terkait dengan BPR, OJK telah mengeluarkan peraturan yang secara khusus mengatur mengenai kelembagaan Bank Perkreditan Rakyat yaitu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat. Selain itu, ada pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 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 pihak yang memiliki kewenangan, namun demikian perlu diingat bahwa OJK merupakan lembaga yang di perintahkan oleh Undang-Undang yang 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. Dengan demikian jelas bahwa Pemerintah Kabupaten Wonosobo dapat mendirikan dan memiliki BPR. Sedangkan bentuk badan hukum BPR dapat berupa Perseroan Terbatas; Koperasi; atau Perusahaan Daerah. 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 Peraturan Menteri Dalam Negeri yang menyatakan bahwa ada 2 (dua) jenis BPR, yaitu: Perusahaan Umum Daerah (Perumda), dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Perlu diingat bahwa penulisan nama BPR yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah yaitu:

- 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 pemerintahan 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. Oleh karenanya secara normatif diketahui bahwa BPR yang didirikan tersebut merupakan Badan Usaha Milik Daerah dengan yang tunduk pada pokok-pokok pengaturan yang secara khusus (*lex specialis*) mengatur tentang BPR milik daerah. Pendirian BPR di daerah dilakukan dengan berdasarkan pada Peraturan Daerah. 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.

Peraturan Daerah 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. Selain hal-hal tersebut, perlu juga diketahui bahwa BPR hanya dapat didirikan dan

melakukan kegiatan usaha dengan izin Otoritas Jasa Keuangan. Setelah BPR berdiri dengan bentuk badan hukum tertentu, BPR masih dimungkinkan untuk melakukan perubahan bentuk dengan memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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 Peraturan Daerah, maka perlu dibuat perubahan Peraturan Daerah terkait perubahan bentuk hukum BPR. Apabila BPR melakukan perubahan bentuk, maka perubahan terhadap bentuk badan hukum BPR tersebut harus mendapatkan persetujuan dari OJK. Pemberian persetujuan perubahan bentuk badan hukum BPR dilakukan dalam dua tahap: (1) Persetujuan prinsip, yaitu persetujuan untuk melakukan persiapan perubahan bentuk badan hukum BPR; (2) Persetujuan pengalihan izin usaha, yaitu Surat Keputusan yang diberikan untuk mengalihkan izin usaha dari badan hukum lama kepada badan hukum baru.

### **1) Persetujuan Prinsip**

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

- 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. 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. Persetujuan prinsip sebagaimana dimaksud berlaku selama 120 (seratus dua puluh) hari kerja sejak tanggal persetujuan. Dalam hal BPR tidak mengajukan permohonan pengalihan izin usaha dalam jangka waktu tersebut, persetujuan prinsip yang telah diberikan batal dan dinyatakan tidak berlaku.

## **2) Persetujuan Pengalihan Izin Usaha**

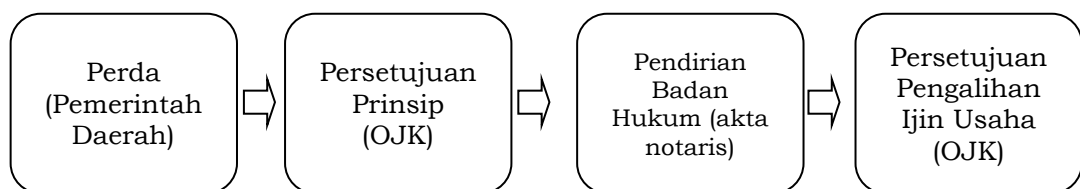
BPR mengajukan permohonan untuk mengalihkan izin usaha BPR dari badan hukum lama kepada badan hukum baru kepada Otoritas Jasa Keuangan, dengan dilampiri:

- 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;
- e) Dan risalah RUPS Badan hukum lama yang menyetujui perubahan 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

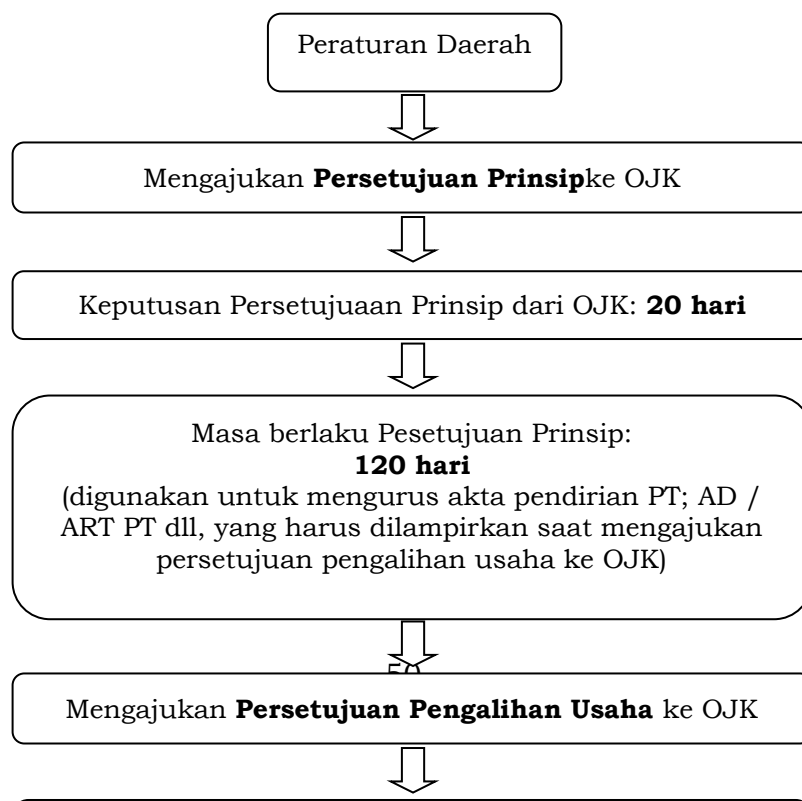
sejak permohonan beserta dokumen pendukung diterima secara lengkap.

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 kemampuan dan kepatutan BPR, dalam hal terjadi penggantian atau perubahan. Berikut akan dipaparkan dalam bentuk bagan mengenai alur perubahan bentuk badan hukum BPR.



**Gambar 1.** Alur singkat perubahan bentuk badan hukum BPR dari Perusahaan Daerah ke Perusahaan Perseroan Daerah BPR.

Gambaran lengkap mengenai waktu yang dibutuhkan dalam rangka perubahan bentuk dari Perusda ke Perseroda, berikut digambarkan dalam bentuk bagan.



**Gambar 2.** 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). Dengan demikian Pemerintah Kabupaten Wonosobo harus memiliki setidaknya 51% dari jumlah saham, dan secara otomatis berkedudukan sebagai PSP. Sumber modal BPR yang dimiliki daerah terdiri atas: penyertaan modal daerah, hibah, dan sumber modal lainnya (kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, dan agio saham). Modal BPR yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BPR. 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. Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang maupun barang milik daerah yang dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat barang tersebut dijadikan penyertaan modal. Penyertaan modal daerah harus ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah sehingga jika pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah

ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal, harus dilakukan perubahan Peraturan Daerah .

Penyertaan modal daerah dalam pendirian BPR ditujukan untuk memenuhi modal dasarnya sedangkan penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan modal dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan penugasan daerah. Penambahan modal BPR tersebut hanya dapat dilakukan setelah dilakukan analisis investasi oleh pemerintahan daerah dan tersedianya rencana bisnis. 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.

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. Selain itu, dalam aspek permodalan, BPR harus pula memperhatikan Peraturan OJK mengenai kewajiban penyediaan modal minimum dan pemenuhan modal inti minimum BPR. Besarnya modal inti menjadi penentu kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh BPR.

#### **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. Sementara itu, jika BPR berbentuk Perseroda maka organ BPR terdiri atas RUPS, Komisaris, dan Direksi. 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 Direksi. Pelaksanaan organ pada BPR yang berbentuk Perseroda tersebut sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris harus memenuhi persyaratan berupa: kompetensi; integritas; dan reputasi keuangan. 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. 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;
  - 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.

#### **a. Dewan Pengawas/Komisaris**

Ketentuan tentang Dewan Pengawas dan Komisaris diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah. Pasal 1 angka 7 Permendagri di atas memberikan batasan Dewan Pengawas sebagai organ perusahaan umum daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan umum daerah.

Dewan Pengawas terdiri atas unsur independen dan unsur lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dewan Pengawas diangkat Kepala Daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan yang jumlahnya paling banyak sama dengan jumlah direksi dan diberhentikan oleh kepala daerah. Pasal 17 ayat (1) huruf a Permendagri 37 tahun 2018 menentukan bahwa Dewan Pengawas dapat hanya terdiri atas 1 (satu) orang. Ketentuan ini berbeda dengan peraturan OJK yang menetapkan anggota Dewan Komisaris paling sedikit berjumlah 2 (dua) orang. Terhadap perbedaan pengaturan ini maka yang digunakan adalah POJK karena OJK adalah lembaga yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang 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. Pasal 37 ayat (2) Permendagri 37 tahun 2018 menyatakan bahwa “dalam hal anggota Dewan Pengawas atau anggota komisaris terdiri lebih dari 1 (satu) orang anggota, 1 (satu) orang anggota Dewan Pengawas diangkat sebagai Ketua Dewan Pengawas atau 1 (satu) orang anggota Komisaris diangkat sebagai Komisaris Utama.

Peraturan OJK menentukan bahwa jumlah dewan komisaris paling banyak sama dengan jumlah anggota Direksi, serta salah satu diantaranya menjabat sebagai Komisaris Utama. Ketentuan konkuren dengan Pasal 16 ayat (2) Permendagri 37 tahun 2018. Dalam rangka penerapan tata kelola yang baik pada BPR, OJK dapat menetapkan jumlah anggota Dewan Komisaris lebih dari 2 (dua) orang. Anggota Dewan Pengawas diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Untuk dapat diangkat sebagai Dewan Pengawas harus memenuhi persyaratan yang meliputi:

- 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. integritas yang dimaksudkan meliputi memiliki akhlak dan moral yang baik;
- d. memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan;
- e. memiliki komitmen yang tinggi terhadap pengembangan operasional BPR yang sehat; dan tidak termasuk dalam daftar tidak lulus.
- f. kompetensi;
- g. 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. 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.
- h. reputasi keuangan yang baik;

- i. 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 perusahaan dinyatakan pailit, dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum dicalonkan.
- j. memahami penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- k. memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
- l. berijazah strata 1 (s-1);
- m. berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- n. tidak pernah dinyatakan pailit;
- o. tidak pernah menjadi anggota direksi dan/atau anggota dewan pengawas, yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- p. tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- q. tidak sedang menjalani pengurus partai politik, calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, dan/atau calon anggota dewan perwakilan rakyat/dewan perwakilan rakyat daerah.

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. Setelah itu, Kepala Daerah mengajukan usulan calon anggota dewan pengawas kepada OJK untuk mendapatkan persetujuan dari OJK sebelum menjalankan tugas dan fungsi dalam jabatan.

Dewan Pengawas (Komisaris) bertugas melakukan pengawasan terhadap Perumda/Perseroda; dan mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda/Perseroda. Dewan pengawas wajib melaporkan hasil

pengawasan kepada kepala daerah, sedangkan komisaris wajib melaporkan hasil pengawasan kepada RUPS. Selain itu dewan pengawas wajib memberikan laporan secara berkala kepada kepala daerah dan OJK setempat mengenai pelaksanaan tugasnya paling sedikit 1 (satu) kali dalam enam bulan dan tembusannya disampaikan kepada menteri dalam negeri.

#### **b. Direksi**

Direksi bertugas melakukan pengurusan terhadap BPR. Direksi diangkat oleh Kepala Daerah 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. 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. Syarat menjadi anggota Direksi ditetapkan oleh OJK hanya 3 (yaitu): kompetensi, integritas, dan reputasi keuangan. 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 pemerintah daerah;
- f. memahami manajemen perusahaan;
- 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.

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

- a. pengaturan dibidang 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.

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

diingat bahwa calon Anggota Direksi wajib memperoleh persetujuan dari OJK sebelum menjalankan tugas dan fungsi dalam jabatannya.

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 perundang-undangan.

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

- a. mengurus kekayaan BPR;
- 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 didalam dan diluar 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.

## **5. Tata Kelola BPR**

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

- a. pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Direksi;
- b. pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Komisaris;
- c. kelengkapan dan pelaksanaan tugas atau fungsi komite;
- d. penanganan benturan kepentingan;
- e. penerapan fungsi kepatuhan, audit intern. Dan audit ekstern;
- f. penerapan manajemen risiko, termasuk sistem pengendalian intern;
- g. batas maksimum pemberian kredit;
- h. rencana bisnis BPR;



i. transparansi kondisi keuangan dan non keuangan.

Seluruh anggota direksi wajib bertempat tinggal di kota/kabupaten yang sama atau kota/kabupaten yang berbeda pada provinsi yang sama atau kota/kabupaten di provinsi lain yang berbatasan langsung dengan kota/kabupaten pada provinsi lokasi kantor pusat BPR. 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 lembaga jasa keuangan non bank. Juga dilarang memiliki hubungan keluarga atau semenda sampai dengan derajat kedua dengan: sesama anggota Direksi; dan/atau anggota Dewan Komisaris.

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.

Direksi adalah organ yang bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan kepengurusan BPR, sehingga wajib mengelola BPR sesuai kewenangan dan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar BPR dan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tata kelola BPR, direksi wajib membentuk sistem audit intern, satuan kerja manajemen risiko, 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. 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 dan/atau peraturan perundang-undangan.

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. 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. Namun demikian, pengambilan keputusan oleh Dewan Komisaris tetap merupakan bagian dari tugas pengawasan sehingga tetap menjadi tanggung jawab Direksi atas pelaksanaan tugas kepengurusan BPR.

Dalam rangka tata kelola, BPR dapat membentuk komite-komite, Antara lain komite audit, komite pemantau risiko, komite remunerasi dan nominasi. Sebagai salah satu upaya menjamin kepentingan BPR merupakan kepentingan utama bagi pejabat pengambil keputusan di BPR, maka dalam hal ini 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.

BPR juga harus memastikan kepatuhan terhadap peraturan OJK dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam rangka memastikan kepatuhan tersebut, BPR wajib memiliki anggota Direksi yang membawahkan fungsi kepatuhan, dan membentuk Satuan kerja kepatuhan atau Pejabat Eksekutif yang menangani fungsi kepatuhan yang wajib menyusun dan/atau mengkinikan pedoman kerja, sistem, dan prosedur kepatuhan, selanjutnya Direksi tersebut wajib

melaporkan pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya secara berkala kepada Direktur Utama dengan tembusan kepada Dewan Komisaris.

Dalam rangka menjamin tata kelola yang baik, BPR wajib menerapkan fungsi audit intern secara efektif, dengan cara membentuk Satuan Kerja Audit Intern atau Pejabat Eksekutif yang bertanggung jawab langsung kepada Direktur Utama. Selain audit intern, BPR juga 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. 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. 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.

Selanjutnya, untuk menjamin pelaksanaan bisnis yang terukur, BPR wajib menyusun rencana bisnis yang mencakup rencana strategis jangka panjang dan rencana bisnis tahunan dan wajib menyampaikan rencana bisnis tersebut (dan perubahannya jika ada) kepada OJK dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur mengenai rencana bisnis BPR. 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.

Penerapan tata kelola BPR dimaksudkan agar BPR siap menghadapi tantangan dan risiko baik secara internal maupun eksternal. Oleh karenanya penerapan Tata Kelola BPR sebagaimana

ditetapkan oleh OJK harus diterapkan dalam setiap kegiatan usaha BPR.

**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 diberikan atau dijustifikasi dari berbagai segi atau aspek.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah dasar pembenaran 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 didalamnya 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. Sementara yang dimaksud dengan kriteria keberlakuan evaluatif ialah kaidah hukum berdasarkan isinya (materinya) dipandang bernilai. Untuk sampai pada *judgment* bernilai/tidaknnya suatu kaidah hukum (yang kemudian diberi bentuk/*form* sebagai peraturan perundang-undangan). Terdapat dua pendekatan yang dapat dijadikan acuan. Pertama,

kefilsafatan, yaitu berdasarkan isinya kaidah itu dipandang bernilai atau penting; memperjuangkan nilai tertentu yang sifatnya *given* atau *a priori*. Kedua, kemasyarakatan atau sosiologis, yaitu masyarakat menerima atau menyetujui kaidah itu. 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 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 terhadap perubahan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo Menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Perseroda).

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 dalam 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 Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat

Bank Wonosobo (Perseroda), maka PT BPR Bank Wonosobo 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 Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah atau Perseroan Terbatas BPR Bank Wonosobo. Landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tersebut yaitu:

- a. Eksistensi PT BPR Bank Wonosobo sebagai salah satu lembaga keuangan mikro (*mikro finance*) yang telah menunjukkan perannya selama kurang lebih 38 tahun (sejak berdiri 1981), serta memiliki jangkauan operasional yang luas (12 Kantor Kas) di seluruh wilayah Kabupaten Wonosobo.
- b. Selama rentang waktu tersebut (sejak berdiri hingga saat ini), kinerja keuangan PT BPR Bank Wonosobo menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan, terutama selama 5 tahun terakhir (2013-2017).
- c. Kinerja sebagaimana dimaksud pada angka 2, diikuti dengan sejumlah penghargaan baik dari pemerintah maupun dunia swasta.
- d. Dalam pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintah daerah (sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 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 Wonosobo, dari semula Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).



- e. Selain adanya peluang pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,kehendak mengubah bentuk PTBPR Bank Wonosobo menjadi Perseroda BPR Bank Wonosobo dilatarbelakangi oleh tuntutan ekspansi 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 dimana didalamnya 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 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-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.

Peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai rujukan atau acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Perusahaan Perseroan DaerahBank Perkreditan Rakyat Bank Wonosoboadalah:

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Di Jawa Tengah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 42);
- c. 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);
- d. Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
- e. 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);
- f. 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);
- g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- h. 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);

- i. 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);
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2008 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4812);
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Modal Dasar Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1354, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5862);
- l. 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);
- m. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
- n. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- o. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;
- p. Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Wonosobo Tahun 2007 Nomor 4, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 93);
- q. Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran

Daerah Kabupaten Wonosobo Tahun 2016 Nomor 16, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 183);

- r. Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 22 Tahun 2016 tentang Cara Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Wonosobo Tahun 2016 Nomor 22, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 189).

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH**

Jangkauan pengaturan Raperda Kabupaten Wonosobo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo, merujuk Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Pasal 11 ayat (2) Peraturan Pemerintah dimaksud menyatakan bahwa: "Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah memuat: a. nama dan tempat kedudukan; b. maksud dan tujuan; c. kegiatan usaha; dan d. besarnya modal dasar. Ketentuan tersebut akan terwakili dalam bab raperda yang dibentuk. Ketentuan tersebut bersifat limitatif minimal, sehingga secara normatif terbuka ketentuan atau bab lain yang dapat ditambahkan sesuai kebutuhan faktual yuridis dalam penormannya. Memenuhi kebutuhan delegasi pengaturan (*delegated legislation*) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maupun peraturan pelaksanaannya, serta kebutuhan untuk mengakomodasi kebutuhan daerah maka ketentuan minimal yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun 2017 dilengkapi ketentuan normatif sesuai keperluan lokalitas daerah.

Prinsip delegasi pengaturan (*delegated legislation*) menghendaki pengaturan secara khusus terkait materi yang kewenangannya dilimpahkan. Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berdampak pada pencabutan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Oleh sebab itu, dasar pengaturan dan penyelenggaraan badan usaha milik daerah sejalan dengan regulasi baru pemerintahan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah 2014. Dalam undang-undang tersebut dimungkinkan adanya 2 (dua) jenis BUMD yaitu: Perusahaan Umum Daerah (PD) dan Perusahaan Perseroan Daerah (PT), dengan kemungkinan pergeseran bentuk PD

menjadi PT sepanjang memenuhi persyaratan dalam ketentuan perundang-undangan.

Selanjutnya kebutuhan untuk menampung atau mewadahi kebutuhan khusus daerah atau aspek lokalitas, ruang penyerapan kebutuhan tersebut melalui pengaturan normatif 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 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 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-Undang yang lebih tinggi.”

## **B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH**

Berdasarkan jangkauan pengaturan sebagaimana diuraikan sebelumnya, raperda tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo diarahkan pada pengaturan tentang:

- a. pernyataan normatif perubahan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo Menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Perseroda), disertai konsekuensi hukum terkait kekayaan, hutang, modal, hak, kewajiban, usaha perseroan, kepegawaian, izin operasi, dan izin lainnya, serta seluruh atribut dan visi misi bentuk perusahaan sebelumnya ke bentuk perusahaan yang baru; dan

- b. pengaturan lain terkait dengan perubahan status hukum sebagai perseroda baik mencakup: asas dan tujuan perusahaan baru, cakupan kegiatan usaha, permodalan, organ perusahaan yang baru, kepegawaian, aset, tahun buku, laporan tahunan, pembagian laba, pengelolaan, penggabungan, peleburan, divestasi, dan pembinaan perusahaan.

Kewenangan hakikatnya merupakan persyaratan bersifat *a priori* sebelum pemerintah melakukan tindak pemerintahan. Tindakan perubahan bentuk hukum BUMD adalah tindak pemerintahan yang memerlukan kewenangan pemerintah sebagai landasan bertindak dalam melakukan perubahan status hukum sebuah korporasi. Terkait kewenangan, berlaku prinsip dasar bahwa tanpa wewenang hukum publik, pemerintah daerah tidak dapat melakukan perbuatan pemerintahan.

Wewenang publik suatu perusahaan perseroan daerah (perseroda) bersumber dari peraturan perundang-undangan baik bersifat atribusi maupun delegasi. Mendasarkan pada UU Nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, wewenang atribusi bersumber dari UUD Negara RI Tahun 1945 atau undang-undang, sehingga secara normatif wewenang yang diberikan dalam bentuk Peraturan Daerah dikualifikasikan sebagai wewenang delegasi. Dalam konteks yang demikian, perusahaan perseroan terbatas daerah (perseroda) yang perubahan status hukumnya dilakukan melalui pembentukan Peraturan Daerah dikategorisasi sebagai badan hukum dengan wewenang delegasian. Wewenang tersebut bersifat penuh dengan tanggung jawab yang beralih kepada para pengelola perseroan daerah.

### **C. LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Lingkup materi muatan raperda tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo, terdiri atas ketentuan-ketentuan teknis sebagai jabaran dari arah pengaturan

yang telah ditentukan. Dengan dasar pijakan tersebut, berikut dijabarkan secara umum ruang lingkup materi muatan raperda yang diusulkan dalam beberapa bab sebagai berikut:

### **1. Ketentuan Umum**

Dalam bab ketentuan umum dinyatakan istilah, batasan, dan akronim yang digunakan dalam raperda. Bab ini paling sedikit terdiri atas 9 (sembilan) ketentuan tentang batasan dan akronim yang memberi landasan kepastian hukum, antara lain batasan tentang Daerah, Bupati, Pemerintah Daerah, Bank Perkreditan Rakyat, Perseroan Terbatas, Rapat Umum Pemegang Saham, Anggaran Dasar, Komisaris, Penyertaan Modal Daerah, dan batasan lain yang diperlukan dalam ketentuan normatif materi muatan. Istilah dan batasan yang ada secara umum bersumber dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait maupun istilah atau batasan yang diformulasikan sesuai prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

### **2. Perubahan Bentuk Badan Hukum, Tempat Kedudukan, Kegiatan Usaha dan Jangka Waktu**

Materi muatan dalam bab ini paling sedikit terdiri atas 4 (empat) pasal yang berisi pernyataan perubahan bentuk badan hukum Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat (PT BPR) Bank Wonosobo Menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo (Perseroda), tempat kedudukan, kegiatan usaha, dan jangka waktu pendirian.

Tujuan perubahan bentuk badan hukum paling tidak berisi hal-hal terkait pertimbangan dasar perubahan seperti optimalisasi kinerja perusahaan, meningkatkan daya saing, mewujudkan pemerataan pelayanan perbankan, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan memperoleh laba guna meningkatkan pendapatan asli daerah.

Tempat kedudukan dan kegiatan usaha mencakup tempat kedudukan dan peluang perusahaan untuk membuka kantor



cabang dan kantor kas sesuai kebutuhan dan dinamika perkembangan ekonomi di wilayah Kabupaten Wonosobo, serta kegiatan usaha sesuai tujuan perubahan status badan hukum.

Jangka waktu didirikannya PT BPR Bank Wonosobo ditetapkan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan (*going concern*).

### **3. Modal dan Saham**

Bab tentang modal terdiri paling sedikit 3 (tiga) pasal yang berisi komposisi kepemilikan modal, jumlah modal dasaryang ditempatkan, modal disetor, penambahan modal disetor, perubahan modal. Pada bagian ini diatur pula komposisi maupun tatacara penyertaan modal daerah, jenis pemegang saham, dan komposisi saham.

### **4. Organ**

Bab tentang organ terdiri atas 4 (empat) pasal yang terbagi atas 4 (empat) bagian. Pada bagian kesatu diatur materi rincian jenis organ BPR yang telah ditetapkan, yakni: RUPS, Komisaris, dan Direksi. Pada masing-masing bagian diatur tentang tanggung jawab masing-masing organ perusahaan. Pada bab ini mengamanatkan tentang tugas dan kewajiban, serta prosedur pengangkatan, syarat-syarat pengisian jabatan masing-masing organ, jumlah dan komposisi pada masing-masing organ, serta larangan tindakan tertentu yang terkait dengan batas dan wewenang masing-masing organ perusahaan, diatur dalam anggaran dasar perseroan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **5. Operasional Perusahaan**

Bab tentang operasional perusahaan paling sedikit berisi 4 (empat) pasal, materi muatan mencakup susunan organisasi dan tata kerja, kepegawaian, rencana kerja dan anggaran, serta tata kelola perusahaan, disusun oleh direksi dengan persetujuan dewan komisaris, disahkan oleh RUPS, dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang relevan.

Pasal tentang kepegawaian berisi materi yang mencakup kepastian hukum status kepegawaian PT BPR Bank Wonosobo yang berubah bentuk menjadi Perusahaan Perseoran Daerah BPR Bank Wonosobo (Perseroda). Pasal tentang tata kelola perusahaan berisi materi yang mencakup prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan implementasi manajemen risiko. Prinsip tata kelola perusahaan yang baik meliputi: keterbukaan, akuntabilitas, pertanggungjawaban, independensi dan kewajaran. Pasal tentang rencana kerja dan anggaran mengatur batas waktu pengajuan, pengesahan, perubahan, serta penyampaian rencana kerja dan anggaran kepada pihak-pihak lain.

#### **6. Tahun Buku dan Laporan Keuangan Tahunan**

Bab tentang tahun buku dan laporan keuangan tahunan hanya mencakup 1 (satu) pasal yang mengatur ketentuan tahun buku Perseroda berdasar tahun takwim, kewajiban direksi membuat laporan keuangan, kewajiban audit atas laporan keuangan oleh akuntan publik, serta pengesahan laporan keuangan oleh RUPS.

#### **7. Penetapan dan Penggunaan Laba Bersih**

Bab tentang pembagian laba mencakup 1 (satu) pasal dengan materi muatan terkait pengesahan RUPS atas komposisi dan penggunaan laba bersih, serta amanat untuk mengatur penggunaan laba bersih dalam anggaran dasar perusahaan.

#### **8. Kerjasama**

Bab tentang kerjasama mencakup 1 (satu) pasal dengan materi muatan perusahaan dapat melakukan kerjasama dengan lembaga keuangan, lembaga keuangan mikro dan lembaga lainnya. Program kerjasama dapat berupa kemitraan, kerjasama operasional atau kerjasama lainnya. Teknis peraturan kerjasama diamanatkan untuk diatur dalam Peraturan Bupati.

#### **9. Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pembubaran**

Bab tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dijabarkan paling sedikit dalam 2 (dua) pasal yang mengatur

bahwa keputusan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan harus ditetapkan oleh RUPS, sesuai dengan anggaran dasar dan ketentuan perundang-undangan. Bab ini juga mengatur muatan tentang ketentuan tentang pembubaran, yang terjadi karena keputusan RUPS, penetapan pengadilan, pailit, maupun karena dicabutnya izin usaha perseroan. Tata cara pembubaran perseroan harus dituangkan dalam anggaran dasar dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

#### **10. Ketentuan Peralihan**

Bab tentang ketentuan peralihan terdiri atas 1 (satu) pasal yang pada dasarnya mengatur materi muatan tentang kondisi transisi, dimana BPR tetap beroperasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Seluruh hak, kewajiban dan aset tetap menjadi hak, kewajiban dan aset PT BPR Wonosobo (Perseroda), termasuk perjanjian dengan pihak ketiga, perijinan, komisaris/dewan pengawas, direksi dan pegawai, masa jabatan komisaris/dewan pengawas dan direksi, tetap berlaku dan dialihkan kepada PT BPR Wonosobo (Perseroda).

Dari sisi waktu, proses transisi diberikan tenggang waktu sampai disahkannya akta pendirian badan hukum baru oleh Kementerian yang membidangi Hukum dan Hak Asasi Manusia. Untuk kepastian hukum, selama proses transisi, PT BPR Bank Wonosobo tetap beroperasi sebagaimana mestinya.

#### **11. Ketentuan Penutup**

Ketentuan penutup terdiri atas 2 (dua) pasal yang merupakan materi muatan yang mendasari berlakunya peraturan daerah, yang berkonsekuensi pada dimulainya proses perubahan status badan hukum. Ketentuan ini sekaligus menjadi pijakan dasar untuk mencabut peraturan daerah lama yang menjadi landasan beroperasinya PT BPR Bank Wonosobo (Perseroda). Materi muatan

dalam bab ini juga mengatur tentang keberlakuan Peraturan Daerah serta perintah pengundangan sebagai bagian akhir dari proses legislasi yang menjadi titik awal keberlakuan Peraturan Daerah.

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. SIMPULAN**

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

1. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo, mempunyai relevansi filosofis dalam mendorong pergerakan perusahaan yang lebih efisien dan efektif dalam mewujudkan peningkatan aktivitas perekonomian daerah. Secara yuridis perubahan bentuk badan hukum menemukan relevansi hukumnya dalam kebijakan nasional melalui pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya. Secara sosiologis peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat di Kabupaten Wonosobo menuntut adanya lembaga keuangan daerah yang dikelola berdasarkan prinsip *good corporate governance* yang mampu mendukung percepatan aktivitas ekonomi masyarakat.
2. Materi muatan normatif rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo, mencakup ketentuan tentang: ketentuan umum, perubahan bentuk badan hukum, tempat kedudukan, kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, modal dan saham, organ, operasional perusahaan, tahun buku dan pelaporan keuangan, penggunaan laba bersih, kerjasama, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran, serta ketentuan-ketentuan peralihan. Namun untuk kebutuhan kepastian dalam penyelenggaraan perseroan dibutuhkan materi muatan lengkap yang mencakup regulasi teknis menyangkut: modal dan saham, organ, operasional perusahaan, laporan keuangan, rencana kerja

dan anggaran, penggunaan laba bersih, kerjasama, serta hal-hal teknis lain setelah menjadi perusahaan baru.

## **B. SARAN**

Mendasarkan pada kesimpulan diatas, hasil kajian ini mendorong Pemerintah Kabupaten Wonosobountuk segera merealisasikan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Wonosobo. Pembentukan peraturan daerah tersebut harus segera dilakukan, karena semakin meningkatnya aktivitas perekonomian daerah, dan tingginya tuntutan kebutuhan layanan perbankan oleh masyarakat Wonosobo. Inisiasi pembentukan peraturan daerah dapat dilakukan sesuai batasan yang berlaku, terutama agar materi muatan normatif yang terbentuk tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan nasional, namun tetap mampu mengakomodasi kebutuhan faktual perkembangan aktivitas ekonomi masyarakat Kabupaten Wonosobo.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku Teks dan Jurnal:**

- Brouwer, J. G. dan Schilder, A. E., 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Brunggink, J.J.H., 1999, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Cane, Peter, 2011, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Conard, Alfred F., 1985, *A Legislative Text: New Ways to Write Laws*, *Statue Law Review*, Summer.
- Darumurti, Krishna Djaya, 2016, *Diskresi: Kajian Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Endicott, Timothy , 2011, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Harahap, M. Yahya, 2011, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Morgan, Browen dan Yeung, Karen, 2009, *An Introduction to Law and Regulation; Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Raz, Joseph, 1983, *The Authority Of Law*, Oxford: Clarendon Press.
- Scalia, Antonin, 1989, The Rule of Law as a Law of Rules, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 56.
- Slamet Kurnia, Titon, 2014, *Konstitusi HAM*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , 2016, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: Mandar Maju.
- Sunstein, Cass R., 1995, Problems With Rules, *California Law Review*, vol.83, No.4.
- Singh, Mahendra P, 1985, *German Administrativ law*, Berlin: Springer-Verlag.
- Spelt, N.M dan ten Berge, J.B.J.M, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, Yuridika.
- Tamanaha, Brian Z. A Concise Guide of Law, dalam Palombella Gianluigi dan Walker Neil, (ed.), 2009, *Relocating the Rule of Law*, Oxford-Oregon: Hart Publishing.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemakaian Nama Perseroan Terbatas.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 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 Nomor 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Resiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

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



Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 44/POJK.03/2015 tentang Sertifikat Kompetensi Kerja Bagi Anggota Direksi.

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 Nomor 37/POJK.03/2016 tentang Rencana Bisnis Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 45/SEOJK 03/2017 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti.

# **LAMPIRAN**

**Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo  
tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan  
Rakyat Bank Wonosobo.**