

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya UU No. 23 Tahun 2014), Peraturan Daerah (selanjutnya Perda) merupakan salah satu jenis produk hukum daerah yang dibentuk atas usulan atau inisiatif Pemerintah Daerah dan atau DPRD. Sesuai UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011) dan peraturan pelaksanaannya, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang dalam pembentukannya wajib melalui beberapa tahapan yaitu: perencanaan, penyusunan (persiapan), pembahasan (persetujuan), pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. *Output* tahapan perencanaan yaitu dokumen Program Pembentukan Peraturan Daerah, sedangkan *output* untuk tahapan penyusunan (persiapan) berupa Naskah Akademik dan Rancangan Perda (Raperda).

Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

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

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sah secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.

2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dan upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Naskah Akademik akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons pen-nasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. 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 ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan & Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.¹

Berkaitan dengan apa yang diuraikan di atas, Pemerintah Kabupaten Kudus, melalui Bagian Perekonomian Setda dan Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Kudus (PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS) memiliki kebutuhan hukum untuk menyusun sebuah instrumen regulasi dalam bentuk Perda yang dimaksudkan untuk mengatur tentang perubahan PD BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda). Pembentukan

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

instrumen regulasi tersebut dimaksudkan untuk mengganti bentuk hukum Perusahaan Daerah BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perusahaan Umum Daerah) menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda). Adapun pertimbangan atau Tatar belakang perubahan bentuk hukum dimaksud yaitu: (a) semakin berkembangnya jangkauan layanan perbankan; (b) kinerja PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS dalam 5 (lima) tahun terakhir menunjukkan perkembangan (trend) yang positif, (c) tuntutan profesionalisme pengelolaan badan usaha milik daerah khususnya di bidang perbankan demi meningkatkan pelayanan perbankan kepada masyarakat secara transparan dan akuntabel; (d) sebagai implikasi ditetapkannya Undang - Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 (yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan PP 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah, dan Peimendagri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah).

B. IDENTIFIKASI MASALAH

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

1. Apa landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang berkaitan dengan kewenangan Kabupaten Kudus untuk membuat dan memberlakukan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda)?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Perusahaan Perseroan Daerah yang akan dijadikan salah satu acuan di dalam mengidentifikasi materi muatan dalam rancangan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda)?

3. Pokok-pokok materi apa saja yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda. tentang Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus(Perseroda)?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

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

1. Menyusun Naskah Akademik yang berisi kajian filosofis, sosiologis dan yuridis dalam rangka pembentukan Rancangan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda);
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang membutuhkan pengaturan dalam rangka Pembentukan Rancangan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) serta mengakomodasikan kebutuhan pengaturan tersebut ke dalam sebuah Rancangan Peraturan Daerah;
3. Menyusun rancangan Perda yang komprehensif dan akomodatif tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda).

D. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan secara yuridis normatif, dengan menelaah dengan ilmu hukum yang ada yaitu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini disusun kerangka teoritis yang dapat menunjang pengambilan definisi-definisi operasional² serta mencari hal-hal yang terjadi dalam kenyataannya dalam hal ini meneliti pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang ada di Pemerintah daerah kabupaten kudus.

²DR. Soerjono Soekanto, SH, MA, Pengantar Penelitian Hukum, 1983, Universitas Indonesia Press, hal 64.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

1. Hakikat Yuridis Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda)

Pembentukan Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) adalah kewenangan pemerintah. Oleh karenanya, Pembentukan Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) merupakan salah satu bentuk atau jenis tindak pemerintahan, yaitu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk merubah PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda). Dalam gambaran yang umum, yang dimaksud dengan tindak pemerintahan (*administrative acts* atau *governmental actions*) adalah "*most of the actions of the administrative authorities through which they affect the legal interests of an individual.*"³Konsep dan konsepsi di atas relatif fleksibel sehingga dapat menampung bermacam-macam jenis tindakan yang (mungkin) dilakukan oleh pemerintah untuk kemudian diberikan label sebagai tindak pemerintahan.

Sebagaimana telah ditekankan di atas, hakikat yuridis dari perubahan PD BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda) adalah tindak pemerintahan. Kualifikasi ini sangat penting karena berimplikasi pada apa yang seyogyanya dilakukan terhadap tindak pemerintahan tersebut. Bertolak dari kualifikasi tersebut, yaitu tindak pemerintahan, maka tindakan dalam perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) pada hakikatnya berada di

³Mahendra P. Singh, *German Administrative Law*, Berlin: Springer-Verlag, 1995, h.32

ranah Hukum Administrasi. Oleh karena itu, implikasinya lebih lanjut, perlu pemahaman aspek-aspek Hukum Administrasi terkait dengan perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda).

Secara teoretis, konsep Hukum Administrasi mengandung konsepsi atau pengertian sebagai bentuk *"the legal control of governmental powers."*⁴Kontrol 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."*⁵Lebih jauh lagi, kerangka yuridis dalam rangka kontrol terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintah tersebut juga menghendaki supaya *"the public authorities can be compelled to perform their duties if they make default."*⁶Pengertian ini sangat relevan, terutama, dalam kaftan dengan pembahasan isu selanjutnya pada Sub-Bab ini yang akan membahas isu mengenai pengaturan perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda). Itu artinya, berpijak pada pengertian di atas, pengaturan perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) melalui Perda merupakan, secara konseptual, pengaturan di ranah Hukum Administrasi, khususnya yang ditujukan pada pengaturan tindak pemerintahan dalam rangka PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) tersebut.

Hal prinsip terkait dengan pengaturan yang bersifat Hukum Administrasi seperti pengaturan perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) adalah hakikat

⁴Mahendra P. Singh, Op.cit., h. 1

⁵ Ibid

⁶Ibid

dari Hukum Administrasi itu sendiri sebagai hukum yang mengatur tindak pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (yaitu urusan pemerintahan di luar fungsi legislatif dan yudisial).

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

*the accountability of public administrators for the performance of their functions, the exercise of their powers, and the discharge of their duties. In other words, it is concerned with enforcement of (i.e. ensuring compliance and remedying noncompliance with) the norms that regulate public administration.*⁸

Berdasarkan pendapat tersebut, dalam kaitan dengan Hukum Administrasi, pemerintah harus bertanggung jawab atas tindak pemerintahannya. Hal ini, sebagai implikasinya, menjelaskan pentingnya pengaturan tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah secara umum karena atas dasar pengaturan tersebut maka pemerintah dapat diminta pertanggungjawabannya berkaitan dengan tindak pemerintahan yang dilakukannya. Pengaturan tersebut adalah dasar bagi bagaimana tindak pemerintahan itu seyogianya dilakukan dan, sebagai implikasinya, menjadi dasar penilaian bagi apa yang telah dilakukan oleh pemerintah ketika melakukan tindak pemerintahan tersebut. Kembali pada misi utama dari Hukum Administrasi, pembatasan terhadap kekuasaan atau kewenangan pemerintah

⁷Ibid., h. 13.

⁸Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, h. 12-13

dan tindak pemerintahan adalah komitmen paling penting untuk apa yang dinamakan sebagai pemerintahan yang bertanggung jawab (*responsible government*).

Oleh karena itu, sebagaimana dijelaskan di atas, hakikat yuridis dari perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) menjadi isu yang sangat penting untuk dipahami terlebih dahulu. Dengan terpenuhinya kualifikasi PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) sebagai tindak pemerintahan maka tindak lanjutnya, yaitu pengaturan perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) melalui Perda, dapat dipahami lebih mudah, termasuk bagaimana seharusnya pengaturan tersebut dilakukan.

2. Perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda)

Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan definisi peraturan perundang-undangan adalah: "peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan." Peraturan perundang-undangan memiliki arti penting untuk menjadikan suatu norma atau kaidah memiliki kekuatan mengikat yang lebih jelas, misalnya: dapat dibedakan dengan kaidah-kaidah lain seperti moralitas, adanya lembaga yang akan memastikan dikenakannya sanksi kepada pelanggar dan sebagainya.⁹

Dengan pengertian lain, peraturan perundang-undangan

⁹Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal*, Bandung: Mandar Maju, 2016, h. 32

dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum memiliki atau mengandung makna intrinsik berupa perlunya proses pemberian bentuk (formalisasi) kepada (norma atau kaidah) hukum. Sebagai dasar tindakan maka dipresumsikan bahwa hukum akan lebih memiliki kejelasan jika dirumuskan dengan bentuk tertentu yang mudah diakses. Peraturan perundang-undangan memenuhi kriteria ini karena bentuknya yang tertulis. Bentuk tertulis tersebut memudahkan usaha. Pada Perusahaan umum daerah kepemilikannya 100% (seratus persen) pada pemerintah daerah, sedangkan pada perusahaan perseroan daerah kepemilikannya tidak sepenuhnya pada pemerintah daerah. Hal ini tentu saja akan membawa, pada beberapa konsekuensi, oleh karenanya perlu dibahas terlebih dahulu mengenai hakikat pembentukan perusahaan perseroan daerah dalam upaya membangun argumentasi mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR.

a. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah

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

sepenuhnya terhadap segala tindakan yang dilakukan oleh perusahaan umum daerah. Hal ini berbeda dengan perusahaan perseroan daerah, pertanggung jawaban hanyalah sebesar saham yang dimiliki. Tindakan perusahaan perseroan juga merupakan perbuatan hukumnya sendiri yang harus dipertanggung jawabkan sendiri.

Sebagai sebuah entitas yang fiksi atau abstrak, maka perusahaan daerah dijalankan oleh personifikasi dari entitas tersebut. Dalam perusahaan umum daerah, sejalan dengan kepemilikan oleh pemerintah daerah, maka yang menjadi organ dalam perusahaan sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan. Mengenai hal itu Peter Mahmud Marzuki dengan tegas menyatakan: "hukum dipercaya sebagai suatu lembaga penyeimbang yang kuat terhadap ancaman disintegrasi dalam hidup bermasyarakat akibat benturan kekuatan yang sama-sama ingin berkuasa dan sekaligus membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa."¹⁰ Lebih lanjut Peter Mahmud Marzuki menjelaskan:

Apabila pemerintahan didasarkan atas kekuasaan, pemerintahan demikian akan cenderung meningkatkan ketegangan dalam bidang politik dan secara sosial menimbulkan suatu keadaan yang represif. Sedangkan apabila pemerintahan didasarkan atas hukum, pemerintahan semacam itu justru cenderung meredakan ketegangan. Oleh karena itulah untuk mencegah terjadinya struktur kekuasaan yang bersifat menindas dikembangkanlah sistem hukum yang menyeimbangkan kekuasaan dengan cara distribusi hak dan privilese di antara individu dan kelompok.¹¹

Dikaitkan dengan sifat dan tujuan hukum secara lebih makro di atas, yaitu dikaitkan dengan pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan oleh hukum, maka *ratio legis* dari pengaturan tentang perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda)

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, h. 83

¹¹Ibid., h. 83-84

memperoleh makna kontekstualnya yang lebih hakiki. Yang dimaksudkan dengan makna kontekstual yang lebih hakiki di sini adalah. pembentukan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) tidak sekadar karena pembentuk Perda yang berwenang memang ingin membentuk Perda tersebut, tetapi karena Perda itu secara substansial dibutuhkan dalam rangka legitimasi tindak pemerintahan dalam perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda).

Untuk itu, kembali pada pembahasan sebelumnya, pengaturan perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) melalui Perda merupakan pengaturan yang bersifat atau berkarakter sebagai Hukum Administrasi, yaitu hukum yang mengatur tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sesuai pengertian ini *a priori* maka pengaturan mengenai perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) tunduk pada asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi. Oleh karena itu, penjelasan mengenai *ratio iegis* dari pengaturan mengenai perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) sebagai tindak pemerintahan harus dapat dikembahkan kepada, atau konsisten dengan, asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi tersebut sehingga hal ini lebih memudahkan berkenaan dengan apa yang harus dilakukan dalam melakukan pengaturan (dalam hal ini kegiatan atau proses untuk menghasilkan Peraturan Daerah-nya).

Ditambahkan pula, bahwa hakikat Perda digunakan sebagai dasar perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN

KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank Perkreditan. Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda) adalah adanya dana pemerintah yang disetor menjadi modal dalam pendirian BPR. Pada prinsipnya salah satu sumber dari dana pemerintah tersebut berasal dari masyarakat, sehingga penggunaan dana tersebut juga harus mendapatkan persetujuan masyarakat. Termasuk di dalamnya penggunaan untuk kepentingan pembentukan perusahaan perseroan daerah yang berwujud pada kepemilikan saham oleh Pemerintah Daerah. Persetujuan masyarakat terhadap penggunaan dana tersebut diperoleh dalam pembentukan Peraturan Daerah yang dalam prosesnya melibatkan pembahasan dan persetujuan wakil rakyat di DPRD. Dengan proses yang demikian maka penggunaan dana masyarakat dalam bentuk saham di Perusahaan Perseroan Daerah dalam hal ini BPR telah mendapatkan legitimasi dari masyarakat.

3. Hakikat Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah

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

a. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah

Persamaan diantara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah adalah pada kepemilikan. Pada perusahaan umum daerah, kepemilikan modal seluruhnya

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

Sebagai sebuah entitas yang fiksi atau abstrak, maka perusahaan daerah dijalankan oleh personifikasi dari entitas tersebut. Dalam perusahaan umum daerah, seialan dengan kepemilikan oleh pemerintah daerah, maka rang menjadi organ dalam perusahaan umum daerah adalah kepala daerah, direksi dan pengawas. Sedangkan pada perusahaan perseoran daerah, organnya terdiri dari rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris. Pemilik modal menjadi organ dalam entitas tersebut untuk memastikan bahwa entitas tersebut berjalan sesuai dengan arahan dan kehendak dari sang pemilik. Dengan kata lain, penentuan siapa yang menjadi organ dalam entitas kedua perusahaan diketahui bahwa siapa yang menjadi organ ditentukan berdasarkan pihak yang menjadi pemilik atas entitas tersebut kemudian direksi dan komisaris menjalankan 'keinginan' dari pemilik modal.

b. Implikasi Perubahan Status Perusahaan Umum Daerah Ke Perusahaan Perseroan Daerah

Sejalan dengan uraian pada bagian terdahulu, maka diketahui bahwa perubahan status perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah akan membawa pada beberapa implikasi. Namun pertama-tama harus dipahami bahwa perseroan adalah sama hakikatnya dengan perseroan terbatas. Oleh karenanya perseroan merupakan entitas yang 'terpisah' dan 'berbeda' dari pemiliknya, dalam hal ini pemegang saham.¹² Dengan demikian, perseroan daerah, sekalipun 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 juga mengandung makna bahwa keberadaannya sebagai subjek hukum, membawa implikasi bahwa perseroan dapat memperoleh, menguasai, dan mengalihkan kepemilikan atas namanya sendiri.¹³ Dengan demikian perseroan bisa memiliki kekayaan atas nama dirinya sendiri dan tidak berkait langsung dengan daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka tanggung jawab awab pemilik saham hanya sebesar nilai saham yang dimiliki.¹⁴ 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

¹²M. Yahya Harahap. *Hukum Perseroan Terbatas*. Sinar Grafika, Jakarta, 2011. Hal. 57.

¹³Ibid., Hal. 58

¹⁴Ibid

sebagai pemegang saham dapat pula tidak ikut mengurus perseroan, apabila pemegang saham tidak terpilih sebagai direksi.¹⁵ Direksi adalah organ dalam perseroan yang bertindak untuk dan atas nama perseroan, dalam tindakannya tersebut harus didasarkan pada kewenangan yang dimilikinya (*intro wires*).

Berpijak pada uraian di atas, maka diketahui bahwa perubahan status dari perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah memiliki implikasi yuridis. Implikasi ini terutama dipusatkan pada perbedaan status yang berdampak pada kepemilikan, pengelolaan, dan pertanggung jawaban. Perubahan perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah mengandung makna terjadinya perubahan status, bahwa perusahaan milik daerah ini menjadi entitas hukum yang berdiri secara mandiri, lepas dari daerah yang memilikinya. Entitas hukum yang berdiri secara mandiri merupakan penyandang 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.

¹⁵Ibid., Hal. 59

B. PRAKTIK EMPIRIS

1. Gambaran Umum PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS

Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD BPR) Bank Pasar Kabupaten Kudus berkedudukan di Jl. Mayor Basuno No.10 Kudus. Cikal bakal PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus telah dimulai pada tahun 1961. Ketika itu, Pemerintah Daerah Swatantra Tingkat II Kudus melalui Peraturan daerah Kabupaten Dati II Kudus Nomor:per6/1980 mendirikan lembaga perkreditan yang ketika itu bernama " Bank Kredit Pasar". Keberadaannya diundangkan pada tanggal 24 Januari 1961 dan diterbitkan dalam lembaran daerah Jawa Tengah Nomor:25 tahun 1961 seri D. Pada tahun 1995 Perusahaan Daerah Bank Pasar Kabupaten Daerah Tingkat II Kudus berubah status menjadi Bank Perkreditan Rakyat setelah mendapatkan Perijinan dari Menteri Keuangan RI yaitu berupa Ijin Prinsip Nomor : S-1568/Mk.17/1993 tanggal 2 Oktober 1993 dan Ijin Usaha Nomor : 146/KM.17// 1995 tanggal 30 Mei 1995.

Visi PD BPR Bank Kudus yaitu PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus ke depan yaitu Terwujudnya PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus yang maju dan berkembang bersama nasabah dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah, untuk menunjang terwujudnya Visi ada beberapa Misi yaitu :

- a. Peningkatan modal kerja, menghimpun dana masyarakat dan menyalurkan kredit serta melakukan pembinaan kepada debitur.
- b. Mendorong terwujudnya kualitas pelayanan prima
- c. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan.
- d. Menjagan tingkat kesehatan bank.
- e. Menjadi sumber pendapatan daerah yang diandalkan.

Adapun tujuan Operasi PD BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus yaitu :

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk tabungan dan deposito
- b. Memberikan Kredit dan melakukan pembinaan khususnya

terhadap pengusaha golongan ekonomi lemah

- c. Melaksanakan usaha – usaha perbankan lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku

2. Struktur Organisasi dan Sumber Daya Manusia

- a. Struktur Organisasi PD. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus sebagai berikut :

- 1) Pemilik (Bupati / Pernerintah Kabupaten Kudus)
- 2) Dewan Pengawas
- 3) Direksi, terdiri dari
 - Direktur Utama
 - Direktur yang Membawahkan Fungsi Kepatuhan
 - Direktur
- 4) Audit Internal
- 5) Kepala Bagian Umum dibawah Direktur Utama yang membawahi
 - Sub Bagian TU / Personalia
 - Sub Bagian Pembukuan
 - Sub Bagian Pelayanan.
- 6) Pejabat Kepatuhan dibawah Direktur yang Membawahkan Fungsi Kepatuhan.
- 7) Kepala Bagian Kredit dibawah Direktur yang membawahi :
 - Sub Bagian Remedial
 - Sub Bagian Kredit
 - Sub Bagian Dana.

- b. SDM Bank terdiri dan' :

- 1) Direktur Utama : Nataria Ika Prasetyawati,SE.M.Si
- 2) Direktur Umum dan Yang Membawahkan Fungsi Kepatuhan:
Nataria Ika Prasetyawati,SE.M.Si
- 3) Direktur :
- 4) Audit Internal : Muh.Eko Susanto,SE
- 5) Pejabat Eksekutif Kepatuhan, Manajemen Resiko dan APU
PPT : Winda Aprilia,SE

- 6) Kepala Bagian Umum : Adi Pamungkas,S.Kom
- 7) Kepala Bagian Kredit : Liliana Dwi Kurniasari,S.Pi
- 8) Kepala Sub Bagian Kredit : Tina Setyawati,SE
- 9) Kepala Sub Bagian Dana : Mulyanti.
- 10)Kepala Sub Bagian Remedial: Zufriyah,SE
- 11)Kepala Sub Bagian Pembukuan : -
- 12)Kepala Sub Bagian Pelayanan : Whyda Saraswati
- 13)Kepala Sub Bagian. TU/Personalia : Sri Budi Lestari, ST

3. Program, Produk perbankan, dan Jangkauan Operasional

Untuk merealisasi visi, misi, tujuan dan sasaran, PD BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus merumuskan beberapa program yaitu : penguatan permodalan, memperbaiki kualitas sumber daya manusia, memperkuat kelembagaan, memperbaiki kebijakan dan teknologi informasi, melaksanakan manajemen cerdas yang berdedikasi tinggi dan memperluas jaringan pelayanan ke daerah - daerah. Produk dan jasa perbankan yang disediakan meliputi : Kredit Pegawai, Kredit Umum, Kredit Musiman, Deposito Berjangka, Tabungan Umum, Tabungan Wajib, Tabungan Simpel.

Jangkauan Operasional PD BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus menjangkau seluruh wilayah Kabupaten Kudus, yaitu meliputi:

1. Kecamatan Jekulo
2. Kecamatan Mejobo
3. Kecamatan Kota
4. Kecamatan Jati
5. Kecamatan Undaan
6. Kecamatan Kaliwungu
7. Kecamatan Gebog
8. Kecamatan Dawe
9. Kecamatan Bae

4. Kondisi keuangan

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 5 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perusahaan Daerah Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus ditetapkan Modal Dasar PD BPR Bank Pati sebesar Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh milyar rupiah). Sampai dengan akhir tahun 2018 penyertaan modal Pemerintah Daerah yang bersumber dari APBD sebesar Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima milyar rupiah) dengan rincian sebagai berikut :

NO.	TAHUN	PENYERTAAN MODAL (Rp)
1	1982	20,000,000.00
2	1983	5,000,000.00
3	1986	25,000,000.00
4	1988	20,000,000.00
5	1990	25,000,000.00
6	1994	70,000,000.00
7	1995	40,000,000.00
8	1996	15,000,000.00
9	2000	25,000,000.00
10	2001	250,000,000.00
11	2002	200,000,000.00
12	2006	2,305,000,000.00
13	2009	1,000,000,000.00
14	2012	700,000,000.00
15	2014	1,000,000,000.00
16	2015	800,000,000.00
17	2016	2,000,000,000.00
18	2017	1,000,000,000.00
19	2018	500,000,000.00
	Jumlah	10,000,000,000.00

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. Karena *out put* pengaturan tersebut adalah produk hukum daerah berupa Perda maka landasan untuk kewenangan tersebut adalah kewenangan legislasi yang melekat pada satuan pemerintahan daerah.

Sebagai asas atau prinsip hukum, tindakan daerah membentuk Perda secara umum harus didasari adanya kewenangan. Untuk mengidentifikasi kewenangan tersebut maka perlu ditelusur sumbernya yang valid yaitu peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang).¹⁶ Secara teoretis pengertian demikian dikonsepsikan sebagai asas legalitas. Oleh karena itu, sesuai asas legalitas, sebelum suatu subjek hukum, termasuk pemerintah, menginisiasi tindakan, maka perlu dilihat terlebih dahulu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan yang menentukan kapasitasnya bertindak. Hal yang sama berlaku pula untuk tindakan daerah dalam menginisiasi pembentukan Perda.

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

¹⁶Kewenangan ini secara teori disebut kewenangan atributif.

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.¹⁷ Kemudian, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dengan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.¹⁸ Dengan demikian asas otonomi daerah adalah asas dalam rangka penyelenggaraan negara kesatuan yang desentralistik. Yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

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

Daerah otonom dalam sistem negara kesatuan yang desentralistik di Indonesia menyelenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintah pusat yang telah digariskan secara eksplisit meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama.²⁰ Pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia digariskan secara eksplisit sebagai berikut:

¹⁷Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.

¹⁸Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945.

¹⁹Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014.

²⁰Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).²¹

Dengan memperhatikan batasan tersebut maka implikasi yuridis terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah kewajiban harmonisasi atau sinkronisasi vertikal dengan kebijakan Pemerintah Pusat, termasuk dalam pembentukan produk hukum daerah yaitu Perda, meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dasarnya adalah asas otonomi daerah. Kondisi ini dipertegas dengan adanya ketentuan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.²²

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

"Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi."

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

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

²¹Pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014.

²²Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014.

dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut ada tiga kriteria atau materi muatan bagikewenangan pembentukan Perda oleh provinsi dan kabupaten/kota yaitu: (1) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (hal ini mengacu pada urusan pemerintahan yang didesentralisasikan kepada daerah otoriom baik urusan wajib atau pilihan); (2) kondisi khusus daerah; (3) penjabaran atau pelaksanaan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu sepanjang tetap dalam koridor atau mengacu pada ketiga kriteria atau materi muatan tersebut maka daerah berwenang membentuk suatu Perda. Hal yang prinsip sebagai pembatasan yang bersifat formal adalah hirarki peraturan perundang-undangan. Pembatasan tersebut mengandung pengertian bahwa kekuatan mengikat suatu peraturan perundangundangan ditentukan oleh hirarkinya.²³ 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 inferion*).

Sementara itu secara teoretis, dasar bagi pembentukan Perda secara khusus, dan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, sangat terkait dengan penyelenggaraan furigsi pemerintahan. Dengan demikian, secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum dan pembentukan Perda secara khusus, sangat terkait erat dengan sifat dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang menjadi prioritas. Ini berarti, jika orientasinya adalah untuk mengarahkan perilaku atau tindakan, maka instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah adalah dengan melakukan pengaturan, yaitu membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian demikian maka daerah memiliki kewenangan untuk

²³Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

membentuk Perda yang bersifat inheren sesuai fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

B. PENGATURAN PERUSAHAAN DAERAH/BUMD

1. Kewenangan Daerah mendirikan BUMD

UU No. 23 Tahun 2014 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD,²⁴ yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.²⁵ BUMD tersebut dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah,²⁶ yang pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.²⁷ BUMD tersebut didirikan berdasarkan kebutuhan daerah dan dengan mempertimbangkan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk.²⁸ Adapun tujuan pendirian BUMD adalah:²⁹

- 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 terdfrri atas penyertaan modal daerah; pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya.³⁰ Penyertaan modal daerah adalah penyerahan barang milik daerah untuk menjadi modal BUMD. Penyertaan modal daerah tersebut dapat dilakukan untuk pembentukan dan penambahan modal BUMD,³¹ berupa uang dan barang milik daerah.³² Apabila daerah melakukan penyertaan

²⁴Pasal 331 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁵Pasal 1 angka 40 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁶Pasal 331 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁷Pasal 331 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁸Pasal 331 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁹Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁰Pasal 332 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³¹Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³²Pasal 333 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

modal dalam BUMD, harus ditetapkan dalam Perda.³³ Adapun yang dimaksud dengan sumber modal lainnya adalah kapitalisasi cadangan; keuntungan revaluasi aset; dan agio saham.³⁴

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.³⁵ 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 Perseroan Daerah.³⁶ Namun demikian, Perusahaan Umum Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.³⁷

Organ Perusahaan Umum Daerah terdiri atas Kepala Daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, Direksi dan Dewan Pengawas.³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰ Akan tetapi atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, laba tersebut dapat ditahan di Perusahaan Umum Daerah⁴¹ dengan tujuan digunakan untuk keperluan investasi

³³Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴Pasal 332 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵Pasal 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁶Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁷Pasal 334 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸Pasal 335 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹Pasal 336 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰Pasal 336 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴¹Pasal 336 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.⁴² Dalam rangka mendukung jalannya Perusahaan Umum Daerah secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional, maka Perusahaan Umum Daerah dapat melakukan restrukturisasi.⁴³ Ditentukan pula bahwa Perusahaan Umum Daerah dapat dibubarkan⁴⁴ dengan ditetapkan melalui Perda.⁴⁵ Kekayaan Perusahaan Umum Daerah yang telah dibubarkan dan menjadi adi hak daerah dikembalikan kepada Daerah.⁴⁶

b. Perusahaan Perseroan Daerah

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.⁴⁷ Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah ditetapkan berdasarkan Perda,⁴⁸ akan tetapi pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.⁴⁹ Dengan kata lain, Perda tentang pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah tidak secara otomatis membentuk badan hukum perusahaan daerah. Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah harus dilakukan berdasarkan pada aturan pembentukan Perseroan Terbatas yang diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selanjutnya, sesuai dengan konsep Perusahaan Perseroan Daerah, maka dalam hal pemegang saham Perusahaan Perseroan Daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah

⁴²Pasal 336 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴³Pasal 337 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁴Pasal 338 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁵Pasal 338 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁶Pasal 338 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴⁷Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁸Pasal 331 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁹Pasal 339 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.⁵⁰ 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.⁵¹

Sebagai badan hukum, Perusahaan Perseroan Daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.⁵² Pembentukan anak perusahaan tersebut harus didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.⁵³ Ditentukan pula bahwa Perusahaan Perseroan Daerah dapat dibubarkan.⁵⁴ Kekayaan daerah hasil pembubaran Perusahaan Perseroan Daerah yang menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.⁵⁵

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

2. Tata Kelola BUMD

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

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;

⁵⁰Pasal 339 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵¹Pasal 340 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵²Pasal 341 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵³Pasal 341 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁴Pasal 342 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁵Pasal 342 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama;
- g. penggunaan laba;
- h. penugasan Pemerintah Daerah;
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- l. perubahan bentuk hukum;
- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.⁵⁶

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

3. Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah

Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas, sehingga pengaturannya tunduk pula pada UU Perseroan Terbatas. Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang serta peraturan pelaksanaannya.⁵⁷ Dalam pendirian perseroan ditentukan bahwa perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.⁵⁸ Namun demikian ketentuan ini bisa disimpangi atau tidak berlaku bagi

⁵⁶Pasal 343 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁷Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁵⁸Pasal 7 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

perseroan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.⁵⁹ Pada saat pendirian tersebut, setiap pendiri perseroan wajib mengambil bagian saham.⁶⁰ Khusus untuk perusahaan perseroan daerah, kepemilikan saham diatur bahwa paling sedikit sebesar 51% saham harus dimiliki oleh satu daerah tertentu.⁶¹ Akta pendirian memuat anggaran dasar dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian perseroan.⁶² Perlu dicatat bahwa perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum Perseroan.⁶³ Untuk memperoleh Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan, pendiri bersama-sama mengajukan permohonan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri dengan mengisi format isian yang memuat sekurang-kurangnya: nama dan tempat kedudukan Perseroan; jangka waktu berdirinya Perseroan; maksud dan tujuan serta kegiatan usaha Perseroan; jumlah modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor; alamat lengkap Perseroan,⁶⁴ yang didahului dengan pengajuan nama perseroan.⁶⁵ Pendiri perseroan dalam pengurusan pendirian: perseroan hanya dapat memberikan kuasa kepada notaris.⁶⁶ Permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri harus diajukan kepada Menteri paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal akta pendirian ditandatangani, dilengkapi keterangan mengenai dokumen pendukung.⁶⁷ Dalam hal permohonan untuk memperoleh Keputusan Menteri tidak diajukan dalam jangka waktu tersebut, akta pendirian menjadi batal sejak lewatnya jangka waktu tersebut dan Perseroan yang belum memperoleh status badan hukum bubar karena hukum dan

⁵⁹Pasal 7 ayat (7) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁶⁰Pasal 7 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁶¹Lihat Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶²Pasal 8 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁶³Pasal 7 ayat (4) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁶⁴Pasal 9 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁶⁵Pasal 9 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁶⁶Pasal 9 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁶⁷Pasal 10 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

pemberesannya dilakukan oleh pendiri.⁶⁸

Dalam akta pendirian, perbuatan hukum, baik dalam akta otentik maupun bukan,⁶⁹ yang berkaitan dengan kepemilikan saham dan penyetorannya yang dilakukan oleh calon pendiri sebelum Perseroan didirikan, harus dicantumkan.⁷⁰ Apabila hal tersebut tidak dipenuhi, maka perbuatan hukum tersebut tidak menimbulkan hak dan kewajiban serta tidak mengikat Perseroan.⁷¹ Perbuatan hukum yang dilakukan calon pendiri untuk kepentingan Perseroan yang belum didirikan, mengikat Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum apabila RUPS pertama Perseroan secara tegas menyatakan menerima atau mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan.⁷² 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.⁷³ Perbuatan hukum tersebut akan berubah karena perbuatan hukum menjadi tanggung jawab Perseroan setelah Perseroan menjadi badan hukum.⁷⁴

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

C. Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yaitu bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional yang dalam kegiatannya tidak

⁶⁸Pasal 10 ayat (9) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁶⁹Pasal 12 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁷⁰Pasal 12 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁷¹Pasal 12 ayat (4) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁷²Pasal 13 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁷³Pasal 14 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

⁷⁴Pasal 14 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai perbankan.⁷⁵ 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,⁷⁶ termasuk didalamnya sektor perbankan⁷⁷ dan diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.⁷⁸

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

⁷⁵Pasal 14 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁷⁶Pasal 1 angka 1 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁷⁷Pasal 6 UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

⁷⁸Pasal 8 huruf b UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

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 pemilikannya warga negara Indonesia; dan/atau Pemerintah Daerah.⁷⁹ Dengan demikian jelas bahwa Pemerintah Kabupaten Kudus dapat mendirikan dan memiliki BPR.⁸⁰ Sedangkan bentuk badan hukum BPR dapat berupa Perseroan Terbatas; Koperasi; atau Perusahaan Daerah.⁸¹ Sementara perusahaan daerah sendiri dibagi menjadi dua yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Berdasarkan kategori bentuk hukum yang dibuat oleh OJK, maka perusahaan daerah dimaksud lebih merujuk pada perusahaan umum daerah. Hal ini sejalan dengan pengaturan dalam Permendagri yang menyatakan bahwa ada 2 (dua) jenis BPR, yaitu: Perusahaan Umum Daerah (Perumda), dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).⁸² Perlu diingat bahwa penulisan nama BPR yang ditetapkan dalam Perda yaitu:⁸³

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

⁷⁹Pasal 4 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁸⁰Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁸¹Pasal 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁸²Pasal Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

⁸³Lampiran Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

2. Pendirian dan Perubahan Bentuk BPR

Sejalan dengan keleluasaan yang diberikan bagi daerah untuk membentuk Perusahaan Daerah, ditentukan bahwa daerah dapat mendirikan BPR.⁸⁴ Oleh karenanya secara normatif diketahui bahwa BPR yang didirikan tersebut merupakan Badan Usaha Milik Daerah dengan yang tunduk pada pokok-pokok pengaturan sesuai yang telah diuraikan sebelumnya dan juga pokok-pokok pengaturan yang secara khusus (*flex specialis*) mengatur tentang BPR milik daerah. Pendirian BPR di daerah dilakukan dengan berdasar pada Perda.⁸⁵ 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.⁸⁶

Perda mengenai pendirian BPR paling sedikit harus memuat maksud dan tujuan, nama dan tempat kedudukan, kegiatan usaha, besarnya modal dasar, tugas dan wewenang dewan pengawas/komisaris dan penggunaan laba.⁸⁷ Selain hal-hal tersebut, perlu juga diketahui bahwa BPR hanya dapat didirikan dan melakukan kegiatan usaha dengan izin Otoritas Jasa Keuangan.⁸⁸

Setelah BPR berdiri dengan bentuk badan hukum tertentu, BPR masih dimungkinkan untuk melakukan perubahan bentuk dengan memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁹ Misalkan pada awalnya BPR didirikan dengan bentuk Perusda, masih dimungkinkan untuk berganti bentuk menjadi Perseroda. Khusus untuk BPR yang dimiliki oleh daerah yang pendiriannya ditetapkan dengan Perda, maka perlu dibuat perubahan Perda terkait perubahan bentuk hukum BPR. Apabila BPR melakukan

⁸⁴Pasal 5 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

⁸⁵Pasal 5 ayat (2) Permendagri No.94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah

⁸⁶Pasal 5 ayat (4) Permendagri No.94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah

⁸⁷Pasal 5 ayat (3) Permendagri No.94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah

⁸⁸Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat

⁸⁹Pasal 64 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

perubahan bentuk, maka perubahan terhadap bentuk badan hukum BPR tersebut harus mendapatkan persetujuan dari OJK.⁹⁰ Pemberian persetujuan perubahan bentuk badan hukum BPR dilakukan dalam dua tahap: a. persetujuan prinsip, yaitu persetujuan untuk melakukan persiapan perubahan bentuk badan hukum BPR; b. persetujuan pengalihan izin usaha, yaitu Surat Keputusan yang diberikan untuk mengalihkan izin usaha dari badan hukum lama kepada badan hukum baru.⁹¹

Persetujuan Prinsip

BPR mengajukan permohonan untuk mendapatkan persetujuan prinsip perubahan bentuk badan hukum BPR kepada Otoritas Jasa Keuangan, dengan dilampiri:⁹²

- 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.⁹³ 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.⁹⁴ Persetujuan prinsip

⁹⁰Pasal 64 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹¹Pasal 64 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹²Pasal 65 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹³Pasal 65 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹⁴Pasal 65 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank

sebagaimana dimaksud berlaku selama 120 (seratus dua puluh) hari kerja sejak tanggal persetujuan.⁹⁵ Dalam hal BPR tidak mengajukan permohonan pengalihan izin usaha dalam jangka waktu tersebut, persetujuan prinsip yang telah diberikan batal dan dinyatakan tidak berlaku.⁹⁶

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:⁹⁷

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

Otoritas Jasa Keuangan memberikan persetujuan atau penolakan atas permohonan pengalihan izin usaha dari badan hukum lama kepada badan hukum baru paling lama 20 (dua puluh) hari kerja sejak permohonan beserta dokumen penclukung diterima secara lengkap.⁹⁸ 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

Perkreditan Rakyat.

⁹⁵Pasal 65 ayat (4) Peraturan Otoritas .Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakwat.

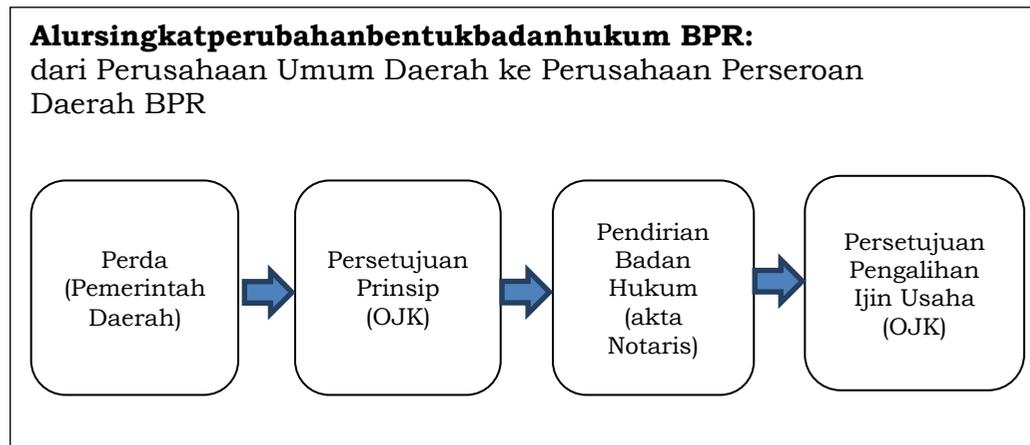
⁹⁶Pasal 65 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹⁷Pasal 66 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

⁹⁸Pasal 66 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Dewan Komisaris dan/atau PSP sesuai ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan BPR, dalam hal terjadi penggantian atau perubahan.⁹⁹

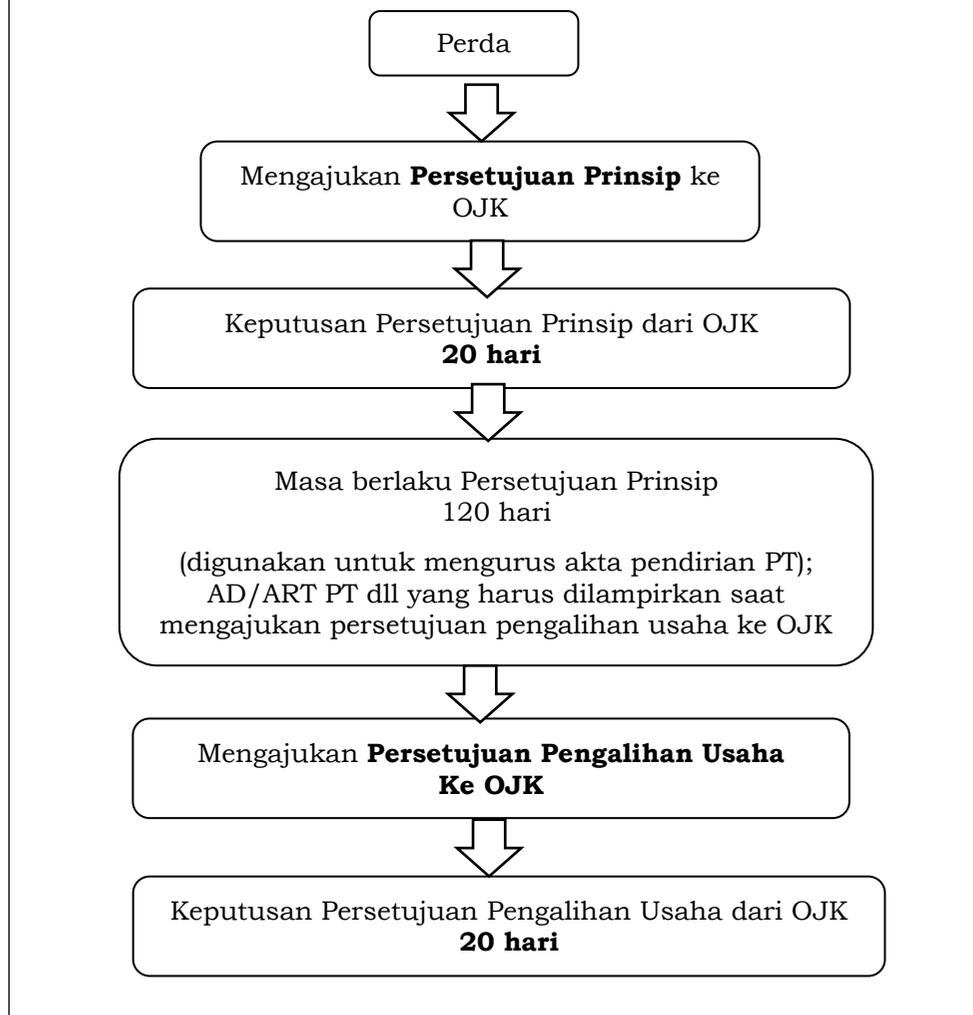
Berikut akan digambarkan dalam bentuk bagan mengenai alur perubahan bentuk badan hukum BPR.



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

⁹⁹Pasal 66 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Aspek waktu dalam perubahan bentuk badan hukum BPR:



3. Permodalan dan Saham

Setiap BPR wajib memiliki paling sedikit 1 (satu) pemegang saham dengan persentase kepemilikan saham paling sedikit 25% (dua puluh lima perseratus) sesuai dengan kriteria mengenai Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang diatur dalam ketentuan mengenai uji kemampuan dan kepatutan BPR. Mengenai hal ini telah diatur secara khusus untuk perseroan perusahaan daerah (perseroda), kepemilikan saham oleh satu daerah tertentu paling sedikit sebesar 51% (lima puluh satu persen).¹⁰⁰ Dengan demikian

¹⁰⁰Pasal 14 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

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

Sumber modal BPR yang dimiliki oleh daerah terdiri atas: penyertaan modal daerah, hibah, dan sumber modal lainnya (kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi asset, dan agio saham).¹⁰¹ Modal BPR yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BPR.¹⁰² 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.¹⁰³ Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang maupun barang milik daerah yang dinilai sesuai dengan nilai riil pada saat barang tersebut dijadikan penyertaan modal.¹⁰⁴ Penyertaan modal daerah harus ditetapkan dalam bentuk Perda¹⁰⁵ sehingga jika pemerintah daerah akan menambah jumlah penyertaan modal melebihi jumlah penyertaan modal yang telah ditetapkan dalam Perda tentang penyertaan modal, harus dilakukan perubahan Perda.¹⁰⁶

Penyertaan modal daerah dalam pendirian BPR ditujukan untuk memenuhi modal dasar¹⁰⁷ sedangkan penyertaan modal daerah dalam rangka penambahan modal dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan penugasan daerah.¹⁰⁸ Penambahan modal BPR tersebut hanya dapat dilakukan setelah dilakukan analisis investasi oleh pemerintah

¹⁰¹Pasal 8 ayat (1) dan (2) Permcndagii N6. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰²Pasal 9 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰³Pasal 10 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰⁴Pasal 10 ayat (3) dan (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah

¹⁰⁵Pasal 10 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰⁶Pasal 11 ayat(3) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰⁷Pasal 11 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁰⁸Pasal 12 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

daerah dan tersedianya rencana bisnis.¹⁰⁹

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.¹¹⁰

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 talon pemegang saham harus mendapat persetujuan OJK.¹¹¹ Selain itu, dalam aspek permodalan, BPR harus pula memperhatikan Peraturan OJK mengenai kewajiban penyediaan modal minimum dan pemenuhan modal inti minimum BPR.¹¹² Besarnya modal inti menjadi penentu kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh BPR.¹¹³

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.¹¹⁴ Sementara itu, jika BPR berbentuk Perseroda maka organ BPR terdiri atas RUPS, Komisaris, dan Direksi.¹¹⁵ Ketentuan yang mengatur mengenai organ Perumda berupa Kepala Daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap organ Perseroda RUPS;

¹⁰⁹Pasal 12 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹¹⁰Pasal 17 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹¹Pasal 20 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹²Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹³Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti jo Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 45/SEOJK 03/2017 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti.

¹¹⁴Pasal 15 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹¹⁵Pasal 66 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

organ Perumda Dewan Pengawas berlaku secara mutatis mutandis terhadap organ Perseroda Komisaris; dan organ Perumda Direksi berlaku secara mutatis mutandis terhadap organ Perseroda Direksi.¹¹⁶ Pelaksanaan organ pada BPR yang berbentuk perseroda tersebut sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.¹¹⁷ Anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris harus memenuhi persyaratan berupa: kompetensi; integritas; dan reputasi keuangan.¹¹⁸

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.¹¹⁹ 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) perietapan besaran penggunaan laba;
 - i) pengesahan laporan tahunan;
 - j) periggabungan, 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) Kewenangandelegasiterhadapkebijakanselain sebagaimana dimaksud dalam huruf a.

¹¹⁶Pasal 68 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹¹⁷Pasal 66 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹¹⁸Pasal 24 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹¹⁹Pasal 16 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

Dewan Pengawas/Komisaris

Dewan Pengawas (sama dengan Komisaris pada BPR yang berbentuk Perseroda), terdiri dari unsur independen dan unsur lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²⁰ Dewan Pengawas diangkat oleh Kepala Daerah dengan jumlah paling banyak sama dengan jumlah Direksi¹²¹ dan diberhentikan oleh Kepala Daerah.¹²² Permendagri menentukan bahwa Dewan Pengawas (Komisaris pada Perseroda) dapat hanya terdiri dari satu orang,¹²³ pengaturan ini berbeda dengan Peraturan yang dibuat OJK yang menetapkan bahwa anggota Dewan Komisaris paling sedikit berjumlah 2 (dua) orang.¹²⁴ Terhadap perbedaan pengaturan ini maka yang digunakan adalah POJK karena OJK adalah lembaga yang diberi kewenangan oleh UU untuk mengurus segala hal yang terkait dengan perbankan, salah satunya BPR. Oleh karenanya peraturan yang dibuat oleh OJK harus dijadikan sebagai sumber dalam membuat peraturan lain yang terkait dengan perbankan.

Selanjutnya dalam POJK juga ditentukan bahwa jumlah dewan komisaris paling banyak sama dengan jumlah anggota Direksi, serta salah satu di antaranya menjabat sebagai Komisaris Utama.¹²⁵ Dalam rangka penerapan tata kelola yang baik pada BPR, OJK dapat menetapkan jumlah anggota Dewan Komisaris lebih dari 2 (dua) orang.¹²⁶

Anggota Dewan Pengawas diangkat untuk masa jabatan paling lama 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.¹²⁷ Untuk dapat diangkat sebagai Dewan

¹²⁰Pasal 17 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat milik Pemerintah Daerah.

¹²¹Pasal 18 ayat (1) - (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat milik Pemerintah Daerah.

¹²²Pasal 35 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat milik Pemerintah Daerah.

¹²³Pasal 18 ayat (5) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat milik Pemerintah Daerah.

¹²⁴Pasal 28 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹²⁵Pasal 28 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹²⁶Pasal 28 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹²⁷Pasal 19 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat

Pengawas harus memenuhi persyaratan yang meliputi:

- 1) sehat jasmani dan rohani;
- 2) memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan;
Integritas yang dimaksudkan meliputi memiliki akhlak dan moral yang baik; memiliki komitmen untuk mematuhi peraturan perundang-undangan; memiliki komitmen yang tinggi terhadap pengembangan operasional BPR yang sehat; dan tidak termasuk dalam Daftar Tidak Lulus.¹²⁸
- 3) kompetensi;
persyaratan untuk menilai adanya kompetensi meliputi memiliki pengetahuan di bidang perbankan yang memadai dan relevan dengan jabatannya; dan memiliki pengalaman di bidang perbankan paling sedikit 2 (dua) tahun.¹²⁹ 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.¹³⁰
- 4) reputasi keuangan yang baik;
Memiliki reputasi keuangan yang dimaksud meliputi tidak termasuk dalam daftar kredit macet; dan tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi anggota Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perusahaan dinyatakan pailit, dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum dicalonkan.¹³¹
- 5) memahami penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 6) memahami manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen;
- 7) berijazah Strata 1 (S-1);
- 8) berusia paling tinggi 60 (enam puluh) tahun pada saat mendaftar pertama kali;
- 9) tidak pernah dinyatakan pailit;
- 10) tidak pernah menjadi anggota Direksi dan/atau anggota Dewan Pengawas, yang dinyatakan bersalah menyebabkan badan usaha yang dipimpin dinyatakan pailit;
- 11) tidak sedang menjalani sanksi pidana; dan
- 12) tidak sedang menjadi pengurus partai politik, calon Kepala Daerah atau calon wakil Kepala Daerah, dan/atau

Milik Pemerintah Daerah.

¹²⁸Pasal 21 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹²⁹Pasal 21 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁰Pasal 21 ayat (3) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³¹Pasal 21 ayat (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹³²

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.¹³³ Setelah itu, Kepala Daerah mengajukan usulan calon anggota dewan pengawas kepada OJK¹³⁴ untuk mendapatkan persetujuan dari OJK sebelum menjalankan tugas dan fungsi dalam jabatan.¹³⁵

Dewan Pengawas (Komisaris) bertugas: melakukan pengawasan terhadap Perumda (Perseroda); dan mengawasi dan memberi nasihat kepada Direksi dalam menjalankan pengurusan Perumda (Perseroda).¹³⁶ Dewan Pengawas wajib melaporkan hasil pengawasan kepada Kepala Daerah, sedangkan Komisaris wajib melaporkan hasil pengawasan kepada RUPS.¹³⁷ Selain itu Dewan Pengawas wajib memberikan laporan secara berkala kepada Kepala Daerah dan OJK setempat mengenai pelaksanaan tugasnya paling sedikit sekali dalam 6 (enam) bulan dan tembusannya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri.¹³⁸

Direksi

Direksi bertugas melakukan pengurusan terhadap BPR.¹³⁹ Direksi diangkat oleh Kepala Daerah¹⁴⁰ untuk masa jabatan paling lama 5

¹³²Pasal 2C Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah jo Pasal 24 ayat(l) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan rakyat.

¹³³Pasal 23 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁴Pasal 23 ayat (3) dan (4) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁵Pasal 31 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹³⁶Pasal 28 jo Pasal 67 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁷Pasal 28 jo Pasal 67 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁸Pasal 31 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹³⁹Pasal 38 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴⁰Pasal 39 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 201.7 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

(lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan kecuali ditentukan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴¹ 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.¹⁴² Syarat menjadi anggota Direksi yang ditetapkan oleh OJK hanya 3 (tiga) yaitu: kompetensi, integritas, dan reputasi keuangan.¹⁴³ Persyaratan ini diperluas dalam Permendagri yang mengatur bahwa anggota Direksi harus memenuhi persyaratan:

- a. sehat jasmaniah dan rohani;
- b. memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi memajukan dan mengembangkan perusahaan;
- c. kompetensi;
- d. reputasi keuangan yang baik;
- e. memahami penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- f. memahami manajemen perusahaan;
- g. memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha perusahaan;
- h. berijazah S-1 (Strata Satu);
- i. pengalaman kerjanya 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.¹⁴⁴

Selain persyaratan di atas, untuk menjadi Anggota Direksi, wajib memiliki sertifikat kelulusan yang masih berlaku yang dikeluarkan

¹⁴¹Pasal 40 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴²Pasal 40 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴³Pasal 24 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁴⁴Pasal 42 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

oleh Lembaga Sertifikasi Profesi.¹⁴⁵ Ditambahkan pula bahwa untuk dapat diangkat sebagai anggota Direksi, yang bersangkutan harus memiliki:

- a) pengetahuan di bidang perbankan yang memadai dan relevan dengan jabatannya;
- b) pengalaman dan keahlian di bidang perbankan dan/atau lembaga Jasa keuangan non perbankan; dan
- c) kemampuan untuk melakukan pengelolaan strategis dalam rangka pengembangan BPR yang sehat.¹⁴⁶

Untuk dapat diangkat sebagai anggota direksi, seseorang harus mengikuti proses seleksi yang paling sedikit memenuhi uji kelayakandan kepatutan.¹⁴⁷Tentu 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.¹⁴⁸ Perlu diingat bahwa Calon anggota Direksi wajib memperoleh persetujuan dari OJK sebelum menjalankan tugas dan fungsi dalam jabatannya.¹⁴⁹

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

¹⁴⁵Pasal 2b Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat. Perhatikan pula Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.44/POJK.03/2015 tentang Sertifikasi Kompetensi Kerja Bagi Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

¹⁴⁶Pasal 25 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁴⁷Pasal 44 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴⁸Pasal 44 ayat (6) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁴⁹Pasal 31 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakvat.

- usaha dan kegiatan BPR;
- e. menyusun dan menyampaikan laporan tahunan yang terdiri atas Neraca dan Laporan Laba Rugi kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas untuk mendapat pengesahan; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁰

Dalam melaksanakan tugas tersebut di atas, Direksi dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain dalam upaya pengembangan BPR.¹⁵¹ 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 di dalam dan di luar pengadilan;
- e. menunjuk seseorang kuasa atau lebih untuk melakukan perbuatan hukum tertentu mewakili BPR, apabila dipandang perlu;
- f. membuka kantor cabang atau kantor kas atas persetujuan Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. membeli, menjual atau dengan cara lain mendapatkan atau melepaskan hak atas aset milik BPR yang merupakan hasil pengelolaan BPR berdasarkan persetujuan Kepala Daerah atas pertimbangan Dewan Pengawas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menetapkan biaya perjalanan dinas Dewan Pengawas dan Direksi serta pegawai BPR;
- i. menetapkan pengelolaan kepegawaian BPR; dan
- j. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁵²

5. Tata Kelola BPR

Penilaian terhadap tata kelola BPR dilakukan oleh OJK,¹⁵³ menurut ketentuan yang ditetapkan oleh OJK. Dengan kata lain, BPR memiliki kewajiban untuk menerapkan tata kelola pada

¹⁵⁰Pasal 50 ayat (1) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵¹Pasal 50 ayat (2) Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵²Pasal 51 Permendagri No. 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

¹⁵³Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

setiap kegiatan usahanya di seluruh tingkatan atau jenjang organisasi sesuai dengan pedoman tata kelola yang dibuat oleh OJK.¹⁵⁴Penerapan tata kelola tersebut harus diwujudkan dalam:¹⁵⁵

- 1) pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Direksi;
- 2) pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Dewan Komisaris;
- 3) kelengkapan dan pelaksanaan tugas atau fungsi komite-;
- 4) penanganan benturan kepentingan;
- 5) penerapan fungsi kepatuhan, audit intern, dan audit ekstern;
- 6) penerapan manajemen risiko. termasuk sistem pengendalian intern;
- 7) batas maksimum pemberian kredit;
- 8) rencana bisnis BPR;
- 9) transparansi kondisi keuangan¹⁵⁶ dan non keuangan.

Seluruh anggota Direksi wajib bertempat tinggal di kota/kabupaten yang sama atau kota/kabupaten yang berbeda pada propinsi yang sama atau kota/kabupaten di provinsi lain yang berbatasan langsung dengan kota/kabupaten pada propinsi lokasi kantor pusat BPR.¹⁵⁷ Anggota Direksi baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dilarang memiliki saham sebesar 25% (dua puluh lima perseratus) atau lebih dari modal disetor pada bank dan/atau menjadi pemegang saham mayoritas di lembaga jasa keuangan non bank.¹⁵⁸ Juga dilarang memiliki hubungan keluarga atau semenda sampai dengan derajat kedua dengan: sesama anggota Direksi; dan/atau anggota Dewan Komisaris.¹⁵⁹ 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

¹⁵⁴Pasal 2 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁵⁵Pasal 2 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁵⁶Perhatikan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 48/POJK.03/2017 tentang Transparansi Kondisi Keuangan Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁵⁷Pasal 5 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat

¹⁵⁸Pasal 6 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁵⁹Pasal 6 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

BPR.¹⁶⁰

Direksi adalah organ yang bertanggungjawab penuh atas pelaksanaan kepengurusan BPR,¹⁶¹ sehingga wajib mengelola BPR sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar BPR dan peraturan perundang-undangan.¹⁶² Dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tata kelola BPR, direksi wajib membentuk sistem audit intern, satuan kerja manajemen resiko,¹⁶³ 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.¹⁶⁴ 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 awab anggota Direksi bersangkutan dan/atau anggota Direksi lainnya sesuai dengan Anggaran Dasar BPR dan/atau peraturan perundang-undangan.¹⁶⁵

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.¹⁶⁶ 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

¹⁶⁰Pasal 8 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶¹Pasal 10 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶²Pasal 10 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶³Lihat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Resiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶⁴Pasal 15 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶⁵Pasal 20 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶⁶Pasal 29 ayat (3) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

pemberian kredit BPR; dan hal-hal lain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶⁷ Namun demikian, pengambilan keputusan oleh Dewan Komisaris tetap merupakan bagian dari tugas pengawasan sehingga tetap menjadi tanggung jawab awab Direksi atas pelaksanaan tugas kepengurusan BPR.¹⁶⁸

Dalam rangka tata kelola, BPR dapat membentuk komite-komite, antara lain komite audit, komite pemantau resiko, komite remunerasi dan nominasi.¹⁶⁹

Sebagai salah satu upaya menjamin kepentingan BPR merupakan kepentingan utama bagi pejabat pengambil keputusan di BPR, maka dalam hal terjadi benturan kepentingan, anggota Direksi, anggota Dewan Komisaris, dan Pejabat Eksekutif dilarang mengambil tindakan yang dapat merugikan BPR atau mengurangi keuntungan BPR dan wajib mengungkapkan benturan kepentingan dimaksud dalam setiap keputusan.¹⁷⁰

BPR juga harus memastikan kepatuhan terhadap peraturan OJK dan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁷¹ Dalam rangka memastikan kepatuhan tersebut, BPR wajib memiliki anggota Direksi yang membawahkan fungsi kepatuhan,¹⁷² dan membentuk Satuan kerja kepatuhan atau Pejabat Eksekutif yang menangani fungsi kepatuhan yang wajib menyusun dan/atau mengkinikan pedoman kerja, sistem, dan prosedur kepatuhan.¹⁷³ Satuan kerja kepatuhan tersebut bertanggung jawab langsung kepada anggota Direksi yang membawahkan fungsi kepatuhan,¹⁷⁴ selanjutnya

¹⁶⁷Pasal 29 ayat (4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶⁸Pasal 29 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁶⁹Pasal 40 - Pasal 50 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁰Pasal 69 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷¹Pasal 51 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷²Pasal 52 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷³Pasal 52 ayat (5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁴Pasal 52 ayat (4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

Direksi tersebut wajib melaporkan pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya secara berkala kepada Direktur Utama dengan tembusan kepada Dewan Komisaris.¹⁷⁵

Dalam rangka menjamin tata kelola yang baik, BPR wajib menerapkan fungsi audit intern secara efektif¹⁷⁶ dengan cara membentuk Satuan Kerja Audit Intern atau Pejabat Eksekutif¹⁷⁷ yang bertanggung jawab langsung kepada Direktur Utama.¹⁷⁸ Selain audit intern, BPR juga wajib menerapkan fungsi audit ekstern. Dalam melaksanakan audit ekstern, BPR wajib menunjuk Akuntan Publik dan Kantor Akuntan Publik yang terdaftar di OJK untuk melakukan audit laporan keuangan tahunan BPR.¹⁷⁹

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.¹⁸⁰ Terkait dengan hal tersebut, BPR wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penyediaan dana dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum pemberian kredit BPR. BPR wajib menerapkan prinsip kehati-hatian dalam penyediaan dana dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur mengenai batas maksimum pemberian kredit BPR.¹⁸¹

Selanjutnya, untuk menjamin pelaksanaan bisnis yang terukur, BPR wajib menyusun rencana bisnis yang mencakup rencana strategis jangka panjang dan rencana bisnis tahunan¹⁸²

¹⁷⁵Pasal 57 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁶Pasal 58 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁷Pasal 59 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁸Pasal 61 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁷⁹Pasal 62 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸⁰Pasal 63 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸¹Pasal 64 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸²Pasal 65 ayat (1) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015

dan wajib menyampaikan rencana bisnis tersebut (dan perubahannya jika ada) kepada OJK dengan berpedoman pada ketentuan yang mengatur mengenai rencana bisnis BPR.¹⁸³ 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.¹⁸⁴

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

tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸³Pasal 65 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

¹⁸⁴Pasal 1 angka 1 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 37/POJK.03/2016 tentang Rencana Bisnis Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN SOSIOLOGIS DAN LANDASAN YURIDIS

A. LANDASAN FILOSOFIS

Peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara itu hendak diarahkan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam undang-undang itu hendaknya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat bangsa yang bersangkutan itu sendiri. Utamanya, Peraturan Daerah yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa Peraturan Daerah akan menjamin keadilan.¹⁸⁵

Landasan filosofis dan 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

¹⁸⁵BagirManan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, Hal. 14

BUMD akan memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya dan masyarakat pada khususnya.

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

Peran BPR sebagai salah satu BUMD akan semakin meningkat manakala ada penguatan permodalan, penataan organ dan kepemilikan. serta penguatan tata kelola yang sehat dan berdaya saing. Seiring dengan adanya peluang secara normatif untuk melakukan pergeseran atau perubahan bentuk BUMD yang semula berbentuk PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda), maka PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS merasa memenuhi persyaratan untuk perubahan bentuk hukum.

B. LANDASAN SOSIOLOGIS

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah.¹⁸⁶

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

¹⁸⁶BagirManan, *Dasar-dasar...*, Op.Cit.,Hal. 14.

Daerah atas pengaturan melalui Perda tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda),

Adapun landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah tersebut yaitu:

1. Eksistensi PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS sebagai salah satu lembaga keuangan mikro (*mikro finance*) yang telah menunjukkan perannya selama kurang lebih 59 tahun (sejak berdiri 1961), serta memiliki jangkauan operasional yang luas (9 Kecamatan) di seluruh wilayah Kabupaten Kudus.
2. Selama rentang waktu tersebut (sejak berdiri hingga saat ini), kinerja keuangan PD BPR menunjukkan hasil yang cukup mengembirakan, terutama selama 5 tahun terakhir (2013- 2017).
3. Kinerja sebagaimana dimaksud pada angka 2 diikuti dengan sejumlah penghargaan.
4. Dalam pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah (sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), eksistensi dan peran BUMD mengalami pergeseran. Salah satu peluang pengaturan yaitu perubahan bentuk hukum BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus, dari semula Perusahaan Umum Daerah (PD) menjadi Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).
5. Selain adanya peluang pengaturan dalam UU No. 23 Tahun 2014, kehendak mengubah bentuk PD menjadi PT BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda) dilatar belakangi oleh tuntutan ekspansi aktifitas dunia perbankan.

C. LANDASAN YURIDIS

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

Peraturan Daerah sebagai suatu produk hukum daerah

hendaknya mencerminkan aspek yuridis, dimana aspek yuridis berkaitan dengan harapan bahwa Peraturan Daerah memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.¹⁸⁷

Adapun peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai rujukan atau acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4420);
7. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);

¹⁸⁷BagirManan, *Dasar-dasar...*, *Op.Cit.*,

8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
9. Undang - Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253);
10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2011 tentang Tata, Cara Pengajuan dan Pemakaian Nama Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5244);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
14. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 201-4 Nomor 199);
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang

- Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota, Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah
18. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat;
 19. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Perkreditan Rakyat;
 20. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Resiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat.
 21. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.44/POJK.03/2015 tentang Sertifikasi Kompetensi Kerja Bagi Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.
 22. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.03/2016 tentang Kegiatan Usaha dan Wilayah Jaringan Kantor Bank Perkreditan Rakyat Berdasarkan Modal Inti.
 23. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 37/POJK.03/2016 tentang Rencana Bisnis Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

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

A. JANGKAUAN PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Pembentukan Rancangan Perda Kabupaten Kudus tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda), memiliki jangkauan pengaturan sebagai berikut. *Pertama*, memenuhi tuntutan delegasi pengaturan (*delegated legislation*) sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 maupun peraturan pelaksanaannya. *Kedua*, mengakomodir pertimbangan kebutuhan khusus daerah (aspek lokalitas).

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

Kemudian hal yang *kedua* adalah menampung atau mewadahi kebutuhan khusus daerah atau aspek lokalitas. Ruang untuk penyerapan kebutuhan khusus daerah melalui pengaturan kedalam 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] & (41 UU No. 23 Tahun 2014). Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa materi muatan Peraturan

Daerah adalah "materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi."

B. ARAH PENGATURAN PERATURAN DAERAH

Berdasarkan jangkauan pengaturan sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka rancangan Perda Kabupaten Kudus tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) diarahkan pada pengaturan mengenai: (1) kewenangan daerah dalam melakukan perubahan. PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda);(2)materi lain sebagai dampak dari kewenangan daerah melakukan perubahan bentuk BUMD, yaitu: pengaturan tentang kedudukan, organ, dan mekanisme kerja Perusahaan Perseroan Daerah yang mengacu pada perundang-undangan Perseroan Terbatas sebagai payung hukumnya (*lex generalis*).

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

Bagian ini akan *mem-breakdown* lebih rinci arah pengaturan rancangan Perda Kabupaten Kudus tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda). Atas dasar pemahaman tersebut maka berikut adalah rincian ruang lingkup materi muatan Raperda:

1. **Ketentuan Umum.** Bab ini umum memuat istilah-istilah atau definisi atau akronim yang digunakan dalam Perda, seperti: Daerah. Pemerintah Daerah, DPRD, Bupati, Badan Usaha Milik Daerah. Perusahaan Umum Daerah, Perusahaan. Perseroan Daerah. Perusahaan Terbatas, Bank Perkreditan Rakyat, Perusahaan Daerah Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus, Rapat Umum Pemegang Saham, Dewan Komisaris, Direksi, Kontrak Kinerja, Uji Kelayakandan Kapatutan, Lembaga Profesional, Bakal Calon Anggota Dewan Komisaris, Bakal Calon Anggota Direksi,

Calon Anggota Dewan Komisaris, Calon Anggota Direksi, Panitia Seleksi, Saham, Modal Dasar, Modal Disetor, Penyertaan Modal daerah, Laba bersih, Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan, Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Kantor Pusat, Kantor Cabang, Kantor Kas;

2. **Nama, Bentuk Hukum, dan Tempat Kedudukan;** Bab ini menguraikan tentang Nama, Bentuk Hukum dan Tempat Kedudukan PT. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda);
3. **Asas, Maksud dan Tujuan;** Bab ini memuat ketentuan-ketentuan tentang asas-asas, maksud dan tujuan dibentuknya Perda tentang PT. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda);
4. **Kegiatan Usaha;** Bab ini menguraikan lingkup kegiatan usaha Perusahaan PT. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda), maupun kemungkinan membuka Kantor Cabang dan Kantor Kas.
5. **Modal dan Saham;** Bab ini berisi modal yang ditempatkan atau modal dasar maupun modal yang disetor, komposisi, maupun tata cara penyertaan dan saham.
6. **Organ;** Bab ini menguraikan tentang organ PT. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda), yang terdiri atas: Rapat Umum Pemegang Saham, Dewan Komisaris, dan Direksi. Di dalamnya mengatur tentang Kedudukan, Tugas Fungsi, Wewenang dan Tanggung Jawab, Rapatrapat, dan tata cara pengisian jabatan.
7. **Pegawai;** Bab ini berisi status kepegawaian PT. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda), penghasilan, jaminan dan larangan.
8. **Perencanaan dan Pelaporan;** Bab ini mengatur tentang kewajiban menyusun rencana bisnis, laporan dewan komisaris dan laporan direksi.
9. **Tahun Buku dan Penggunaan Laba;** Bab ini mengatur tentang tahun buku, dan penggunaan laba bank serta Tanggung jawab sosial dan lingkungan.
10. **Kerjasama;** Bab ini mengatur tentang bentuk kerjasama yang dilakukan bank.
11. **Pembubaran dan Likuidasi;**
Bab ini mengatur tentang kemungkinan terjadinya pembubaran

sepanjang memenuhi syarat, serta kewajiban melakukan likuidasi.

12. Ketentuan Peralihan;

Bab ini mengatur tentang masa transisi perubahan dari PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi PT. BPR Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda).

13. Ketentuan Penutup;

Bab ini mengatur mengenai mulai berlakunya Perda.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

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

1. Rencana Pemerintahan Daerah Kabupaten Kudus untuk membentuk Rancangan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) memiliki makna signifikan bagi peningkatan perekonomian masyarakat (khususnya melalui layanan perbankan) maupun bagi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
2. Gagasan penyusunan Rancangan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Oleh sebab itu, rencana perubahan PD BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS menjadi Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) ini tidak sekedar hanya karena pemerintah memiliki kewenangan untuk itu, namun juga karena terdapat alasan substansial dari sisi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang melegitimasi tindakan pemerintah.

B. SARAN

Sesuai dengan kesimpulan di atas maka pembahasan Naskah Akademik ini menyarankan supaya pembentukan Rancangan Perda tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda) dilakukan secara konsisten atau taat asas dengan memperhatikan hasil kajian akademik yang sudah dilakukan. Hal ini penting sebagai antisipasi supaya pengaturan yang dilakukan tetap sesuai dengan batasan-batasan yang berlaku, terutama supaya pengaturan yang dilakukan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

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

Jurnal :

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

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KUDUS
TENTANG
PERSEROAN TERBATAS BANK PERKREDITAN
RAKYAT BANK PASAR KABUPATEN KUDUS
(PERSERODA)

TAHUN 2020

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	3
	C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik	4
	D. Metodologi	4
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	5
	B. Kajian Teoritis	5
	1. Hakikat Yuridis Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Kudus (Perseroda)	
	2. Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR	8
	3. Hakikat Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah	11
	a. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah	12
	b. Implikasi Perubahan Status Perusahaan Umum Daerah Ke Perusahaan Perseroan Daerah	14
	C. Praktik Empiris	15
	1. Gambaran Umum PD. BPR BANK PASAR KABUPATEN KUDUS	15
	2. Struktur Organisasi dan Sumber Daya Manusia	16
	3. Program, Produk Perbankan, dan Jangkauan Operasional	18
	4. Kondisi Keuangan	19

BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	20
	A. Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah	20
	B. Pengaturan Perusahaan Daerah/BUMD	24
	1. Kewenangan Daerah mendirikan BUMD	24
	2. Tata Kelola BUMD	27
	3. Pendirian Perusahaan Perseroan Daerah	28
	C. Perseroan Terbatas Bank Perkreditan Rakyat	30
	1. Kepemilikan BPR	32
	2. Pendirian dan Perubahan Bentuk BPR	33
	3. Permodalan dan Sahara	37
	4. Organ BPR	39
	5. Tata Kelola BPR	46
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS DAN LANDASAN SOSIOLOGIS	52
	A. Landasan Filosofis	52
	B. Landasan Sosiologis	53
	C. Landasan Yuridis	54
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	59
	A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah	58
	B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah	59
	C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	59
BAB VI	PENUTUP	62
	A. Kesimpulan	62
	B. Saran	62
	DAFTAR PUSTAKA	63
	LAMPIRAN	
	■ Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus tentang Perseroan Terbatas Bank perkreditan rakyat bank pasar kabupaten kudus (Perseroda)	