

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan data Sensus Ekonomi 2016 hingga akhir tahun lalu, jumlah usaha dan perusahaan yang ada di Indonesia sebanyak 26,21 juta usaha. Sebanyak 98,33% diantaranya merupakan usaha mikro, kecil dan menengah serta koperasi. Sejak dari sekitar 30 tahun yang lalu sampai sekarang, jumlah UMKM dan koperasi di Indonesia masih 98,33%.<sup>1</sup>Namun demikian, ketika terjadi krisis ekonomi, ketahanan ekonomi dari usaha dan perusahaan tersebut merupakan yang tidak kuat.Padahal mereka berkontribusi besar di saat situasi normal.

Keberadaan perbankan tidak terlepas dari keberadaan usaha tersebut. Lembaga perbankan merupakan suatu lembaga keuangan yang menjembatani antara pihak yang berkelebihan dana dengan pihak yang membutuhkan dana atau merupakan lembaga yang berperan sebagai perantara keuangan masyarakat (*financial intermediary*).<sup>2</sup>

Perbankan mempunyai fungsi utama sebagai intermediasi, yakni penghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya secara efektif dan efisien pada sektor-sektor riil untuk menggerakkan pembangunan dan

---

<sup>1</sup> Website Sindonews; <https://ekbis.sindonews.com/read/1201969/178/bpr-harus-jadi-ujung-tombak-entaskan-kemiskinan-1493753802>, (terakhir kali dikunjungi pada 20 Juli 2017)

<sup>2</sup> Muhamad Djumhana, *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm.1.

stabilitas perekonomian suatu negara.<sup>3</sup> Aktivitas perbankan yang pertama yakni menghimpun dana dari masyarakat luas atau yang lebih dikenal dengan istilah *funding* yaitu mengumpulkan atau mencari dana dengan cara membeli dari masyarakat luas dan aktivitas perbankan yang kedua adalah memberi pinjaman kepada masyarakat atau yang lebih dikenal dengan istilah kredit atau lending. Dalam bisnis lembaga keuangan dan perbankan, basis utamanya adalah kepercayaan (*trust*) dan kejujuran (*honesty*)<sup>4</sup>. Sebagai pondasi utama, idealnya kedua hal tersebut harus menjiwai setiap aktivitas perbankan. Mulai dari pemasaran produk perbankan sampai dengan aneka transaksi dalam dunia perbankan.

Menurut para ahli hukum, secara umum lembaga perbankan yang ada di Indonesia memiliki sifat sebagai berikut :<sup>5</sup>

- a. Lembaga perbankan merupakan lembaga yang menjadi penggerak roda perekonomian modern dan menjadi penentu tingkat kestabilan perekonomian suatu negara karena apabila lembaga perbankan tidak berjalan dengan baik, perekonomian menjadi tidak efisien dan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan tidak akan tercapai. Kondisi seperti itu akan terlihat bahwa kebijakan moneter untuk mencapai dan mempertahankan kestabilan moneter ataupun pengelolaan ekonomi makro untuk pertumbuhan ekonomi dan penyediaan kesempatan kerja tidak dapat berjalan secara berkelanjutan apabila tidak adanya perbankan yang sehat.
- b. Lembaga perbankan merupakan lembaga yang bertumpu pada kepercayaan masyarakat sehingga dikenal adanya kerahasiaan bank. Konsekuensinya apabila masyarakat sudah tidak mempercayai lagi suatu bank, bank tersebut akan rentan terhadap serbuan masyarakat yang menarik dana secara besar-besaran (*bank runs*) sehingga berpotensi merugikan deposan dan kreditor bank. Selanjutnya dampaknya tidak menutup kemungkinan bank tersebut akan ambruk, bahkan menyebar ke bank-bank lainnya dengan cepat.

---

<sup>3</sup>Lukman Santoso AZ, *Hak dan Kewajiban Hukum Nasabah Bank*, Pustaka, Yogyakarta, 2011, hlm. 13.

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm, 14.

<sup>5</sup> Muhamad Djumhana, *Op. Cit.* hlm.15.

Perbankan pada umumnya tidak ditujukan untuk melayani masyarakat kecil. Tata letak perkantoran, struktur organisasi, program pendidikan, falsafah perusahaan, manajemen dan sistem administrasi, cara dan prosedur pelayanannya, semua ditujukan untuk melayani orang-orang yang mapan dan berada. Namun di Indonesia, sudah sejak lama ada sejenis bank yang khusus melayani masyarakat kecil, yakni bank perkreditan rakyat. Tugasnya memberikan bantuan kepada masyarakat kecil yang membutuhkan dana di pasar-pasar dan di desa-desa.<sup>6</sup>

Bank perkreditan rakyat merupakan salah satu bentuk lembaga keuangan mikro di Indonesia yang telah memiliki akar dalam sosial ekonomi masyarakat Indonesia. Bank perkreditan rakyat memiliki karakter khusus seperti memiliki berbagai bentuk pelayanan keuangan simpan dan pinjam, yang terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat dengan sistem serta prosedur yang sederhana dan sesuai dengan kebutuhan.

Adapun pertimbangan bank perkreditan rakyat menjadi lembaga keuangan yang tepat dan strategis untuk melayani kebutuhan masyarakat tersebut adalah :

- a. Bank perkreditan rakyat merupakan lembaga intermediasi sesuai dengan Undang-Undang Perbankan.
- b. Bank perkreditan rakyat merupakan lembaga keuangan yang diatur dan diawasi secara ketat oleh Otoritas Jasa Keuangan.

---

<sup>6</sup>Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika Ofset, Jakarta, 2010, hlm. 51.

- c. Adanya penjaminan oleh Lembaga Penjamin Simpanan atas dana masyarakat yang disimpan di bank perkreditan rakyat.
- d. Bank perkreditan rakyat berlokasi di sekitar usaha mikro, kecil dan menengah serta masyarakat pedesaan, serta memfokuskan pelayanannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat tersebut.
- e. Bank perkreditan rakyat memiliki karakteristik operasional yang spesifik yang memungkinkan bank perkreditan rakyat dapat menjangkau dan usaha mikro, kecil dan menengah serta masyarakat pedesaan.

Bank perkreditan rakyat dalam melaksanakan kegiatan usahanya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Bank perkreditan rakyat menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu. Kegiatan usaha bank perkreditan rakyat terutama ditujukan untuk melayani usaha kecil dan masyarakat di daerah. Peran bank perkreditan rakyat bagi masyarakat di daerah diharapkan mampu menjadi ujung tombak dalam pembiayaan sektor usaha mikro, kecil dan menengah, dengan cara menyalurkan kredit dalam jangka panjang dan melakukan pembinaan usaha agar kredit yang diberikan dapat memperbaiki kinerja keuangan usaha mikro, kecil dan menengah penerima kredit tersebut.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 menyebutkan bahwa jenis usaha bank perkreditan rakyat meliputi:

- a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. memberikan kredit;
- c. menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh bank indonesia; dan
- d. menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia, deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

Saat ini jumlah Bank perkreditan rakyat termasuk bank perkreditan rakyat syariah adalah sebanyak 1.621 unit yang tersebar di seluruh Indonesia. Aset bank perkreditan rakyat di seluruh Indonesia tercatat Rp 115,2 triliun.<sup>7</sup> Permodalan yang cukup merupakan salah satu kunci kekuatan bank perkreditan rakyat. Dengan modal yang mencukupi, maka sebuah bank perkreditan rakyat bisa menjalankan rencana-rencana bisnis dengan mudah dan bisa berjalan dengan baik. Keluarnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat, menjadi sebuah persoalan baru bagi bank perkreditan rakyat yang mempunyai modal yang relatif kecil. Dalam Pasal 13 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tersebut dinyatakan bahwa modal inti minimum bank perkreditan rakyat ditetapkan sebesar Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah) dengan ketentuan:

---

<sup>7</sup>Website detik, <https://finance.detik.com/moneter/3554303/ada-1600-bpr-di-indonesia-siap-siap-dikurangi>, terakhir kali dikunjungi pada 1 Juli 2017.



1. Bank perkreditan rakyat dengan modal inti kurang dari Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) wajib memenuhi modal inti minimum sebesar Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) paling lambat pada tanggal 31 Desember 2019.
2. Bank perkreditan rakyat sebagaimana dimaksud pada angka 1 wajib memenuhi modal inti minimum sebesar Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah) paling lambat pada tanggal 31 Desember 2024.
3. Bank perkreditan rakyat dengan modal inti paling sedikit sebesar Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) namun kurang dari Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah), wajib memenuhi modal inti minimum sebesar Rp6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah) paling lambat pada tanggal 31 Desember 2019.

Apabila bank perkreditan rakyat belum memenuhi modal inti minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 Peraturan OJK Nomor 5/POJK.03/2015 maka bank perkreditan rakyat dilarang untuk melakukan distribusi laba dan dampak selanjutnya adalah bank perkreditan rakyat akan dikenakan sanksi administratif berdasarkan ketentuan Pasal 22 Peraturan OJK Nomor 5/POJK.03/2015 yakni:

- a. penurunan tingkat kesehatan bank perkreditan rakyat;
- b. larangan membuka jaringan kantor;
- c. larangan melakukan kegiatan usaha penukaran valuta asing, dan layanan perangkat perbankan elektronik;

- d. pembatasan wilayah penyaluran dana menjadi satu kabupaten yang sama dengan lokasi kantor bank perkreditan rakyat;
- e. pembatasan remunerasi atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu kepada anggota dewan komisaris dan/atau direksi bank perkreditan rakyat, atau imbalan kepada pihak terkait.

Melihat pada keadaan saat ini, jumlah bank perkreditan rakyat yang ada di Indonesia sampai dengan bulan Juni 2017 dapat dikemukakan sebagai berikut :<sup>8</sup>

- a. Total aset kurang dari 1 milyar : 11 bank perkreditan rakyat
- b. Total aset 1 milyar - 5 milyar : 129 bank perkreditan rakyat
- c. Total aset 5 milyar – 10 milyar : 188 bank perkreditan rakyat
- d. Total aset lebih dari 10 milyar : 1.291 bank perkreditan rakyat

Dari data tersebut, jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 22 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat, maka lebih dari 140 bank perkreditan rakyat di seluruh Indonesia akan berpotensi terkena dampak peraturan tersebut, oleh sebab itu maka bank perkreditan rakyat harus memenuhi modal inti minimum sebagaimana yang telah ditentukan tersebut.

Salah satu solusi dalam mengatasi permasalahan permodalan pada bank perkreditan rakyat adalah dengan adanya keikutsertaan permodalan atau yang

---

<sup>8</sup>Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, *Statistik Perbankan Indonesia Juni 2017 Volume 15*, hlm. 125.

lebih dikenal dengan penyertaan modal dari pemerintah daerah terhadap bank perkreditan rakyat yang ada di daerahnya. Hal ini telah dilakukan oleh beberapa daerah terhadap bank perkreditan rakyat, diantaranya Bank Perkreditan Rakyat Pendanaan Prasarana Rakyat<sup>9</sup>, Koperasi Bank Perkreditan Rakyat Primer Mandiri<sup>10</sup> dan Bank Perkreditan Rakyat Jam Gadang<sup>11</sup>.

Lahirnya pengaturan terbaru tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang 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, memberikan batasan terhadap penyelenggaraan penyertaan modal pemerintah daerah selama ini. Dalam Pasal 304 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah.

Badan usaha milik daerah dapat berbentuk dua jenis, yakni perusahaan perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Pendirian kedua perusahaan badan usaha milik daerah tersebut harus dengan peraturan daerah. Perusahaan umum daerah adalah badan usaha milik daerah yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Sedangkan perusahaan perseroan daerah adalah badan usaha milik

---

<sup>9</sup>Website Sindonews, <https://ekbis.sindonews.com/read/918144/34/pemkot-palembang-jadi-pemegang-saham-pengendali-bpr-1414765656>, terakhir kali dikunjungi pada 20 Juli 2017.

<sup>10</sup>Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah untuk Pengambilalihan Koperasi Bank Perkreditan Rakyat Primer Mandiri.

<sup>11</sup> Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 5 Tahun 2017 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Jam Gadang.



daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Pembentukan badan hukum perusahaan perseroan daerah dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Pendirian badan usaha milik daerah bertujuan untuk:

- 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.
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dengan demikian sejak diundangkannya Undang-Undang ini pada tanggal 2 Oktober 2014 maka penyertaan modal pemerintah daerah kepada bank perkreditan rakyat hanya dapat dilakukan apabila bank perkreditan rakyat tersebut telah menjadi badan usaha milik daerah.

Dengan diperlukannya dukungan dan kemudahan dalam permodalan bagi dunia usaha dan masyarakat, pemerintah daerah dituntut untuk dapat memberikan daya dukung kepada lembaga keuangan perbankan di daerah dalam menyediakan permodalan usaha di daerah, serta kemudahan bagi dunia usaha dan masyarakat untuk mengakses permodalan dari perbankan dan lembaga keuangan lain yang tersedia di daerah. Salah satu bentuk dukungan

pemerintah daerah dalam memberikan kemudahan dalam menyediakan permodalan bagi dunia usaha dan masyarakat di daerah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut yakni dengan mendirikan bank perkreditan rakyat menjadi salah satu badan usaha milik daerah yang tergolong sebagai perusahaan perseroan daerah.

Keberadaan badan usaha milik daerah ini tentu memiliki manfaat bagi banyak pihak. Badan usaha milik daerah selain sebagai badan usaha yang diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk mendapatkan laba sehingga dapat menunjang kelangsungan usaha badan usaha milik daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan mendirikan suatu badan usaha milik daerah, selain bertujuan untuk meningkatkan pendapat daerah, pemerintah daerah juga berperan dalam pengembangan kapasitas usaha dan memperluas kesempatan kerja. Oleh karena itu, badan usaha milik daerah perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah maupun sebagai kontribusi yang besar terhadap pendapatan asli daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatasmaka dapat dirumuskan 2 (dua) permasalahan sebagaipokok pembahasan yang akan didalami, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses peralihan bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah berupa perusahaan perseroan daerah?
2. Bagaimanakah kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui proses peralihan bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah berupa perusahaan perseroan daerah.
2. Untuk mengetahui kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat/faedah bagi para pembaca baik secara teoritis maupun praktis, antara lain:

1. Manfaat Teoritis.
  - a. Penelitian ini diharapkan memberikan gambaran kepada masyarakat tentang peralihan bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah berupa perusahaan perseroan daerah dan kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah.

- b. Untuk menambah dan memperluas pengetahuan serta khasanah karya-karya ilmiah di bidang hukum, khususnya hukum perdata.
- c. Dapat menambah literatur yang ada mengenai perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai bank perkreditan rakyat dan badan usaha milik daerah.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan solusi dalam rangka peralihan bank perkreditan rakyat menjadi suatu badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah dan kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah. Selain itu, penelitian ini juga menjadi suatu prasyarat dalam memperoleh gelar magister hukum.

## E. Kerangka Teoretis dan Kerangka Konseptual

Perkembangan ilmu hukum tidak terlepas dari teori hukum sebagai landasannya, dan tugas teori hukum adalah untuk menjelaskan nilai-nilai hukum dan dasar filsafatnya yang paling dalam sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang dibahas dalam bahasa dan sistem pemikiran ahli hukum sendiri.<sup>12</sup>

Teori merupakan hal yang dapat dijadikan landasan terhadap fakta-fakta yang dihadapkan, sehingga terlihatlah benar atau tidaknya suatu

---

<sup>12</sup>Lawrence M. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 2.

permasalahan. Komunitas perkembangan ilmu hukum selain tergantung pada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial juga ditentukan oleh teori.<sup>13</sup> Landasan teori merupakan kerangka pemikiran, butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang dijadikan sebagai pegangan teoritis dalam membuat kerangka berfikir dalam penulisan.<sup>14</sup> Sesuai dengan kebutuhan dan peruntukannya, kajian dalam penulisan tesis ini menggunakan beberapa teori sebagai berikut:

## 1. Kerangka Teoritis

### a. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum dapat dimaknakan bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang akan dikenakan suatu peraturan. Pengertian kepastian hukum dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal itu untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum juga dapat berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6.

<sup>14</sup> M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Madju, Bandung, 1994, hlm.80.

<sup>15</sup>Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, cetakan ke dua puluh empat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, hlm. 24-25.



Kepastian hukum merupakan sesuatu yang sangat penting dalam hukum. Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan. Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.

Suatu kepastian hukum mengharuskan terciptanya suatu peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku secara umum, serta mengakibatkan bahwa tugas hukum umum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia). Hal ini dilakukan agar terciptanya suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat luas dan ditegakkannya serta dilaksanakan dengan tegas.

Tan Kamello, menyatakan dalam suatu undang-undang, kepastian hukum (*certainty*) meliputi dua hal pertama, kepastian hukum dalam perumusan norma dan prinsip hukum yang tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya baik dari pasal-pasal undang-undang itu secara

keseluruhan maupun kaitannya dengan pasal-pasal lainnya yang berada di luar undang-undang tersebut. Kedua, kepastian hukum juga berlaku dalam melaksanakan norma-norma dan prinsip-prinsip hukum undang-undang tersebut.<sup>16</sup>

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan, dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis. Aspek ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Dikaitkan dengan permasalahan penelitian, dalam hal ini peralihan bank perkreditan rakyat menjadi sebuah badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah, harus adanya kepastian hukum dalam proses peralihannya, yakni dengan adanya peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara jelas.

#### b. Teori Keadilan

Keadilan dalam filsafat hukum menjadi landasan utama yang harus diwujudkan melalui hukum yang ada. Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali

---

<sup>16</sup> Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia Suatu Kebutuhan yang Didambakan*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117.

juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya<sup>17</sup>.

Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”<sup>18</sup>.

Inti dari pandangan Aristoteles tersebut adalah bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membedakan antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Dari perbedaan ini Aristoteles menimbulkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan.

Kemudian Aristoteles membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan

---

<sup>17</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 23.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 24.

distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat<sup>19</sup>.

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan, jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dari uraian ini

---

<sup>19</sup>*Ibid*, hlm. 25.

nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah<sup>20</sup>.

Sedangkan John Rawls dalam bukunya *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Berbicara tentang keadilan pastinya tidak ada pendefinisian yang dapat dikatakan sama. Konsep keadilan selalu diartikan dengan berbagai defenisi dan selalu dilatarbelakangi dari sisi orang yang mendefenisikan. Keadilan merupakan prasyarat untuk terselenggaranya cita negara persatuan dan menegakkan sistem pemerintahan yang demokratis. Karena itu tidak bisa dipungkiri oleh semua manusia di semua negara bahwa tuntutan keadilan perlu diwujudkan dalam tata kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Unsur keadilan juga merupakan hal yang esensi dalam kehidupan manusia. Terwujudnya keadilan juga bisa dikatakan sebagai prasyarat utama bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Sebaliknya bahwa ketidakadilan hanya akan membawa manusia pada penderitaan dan menjadi pemicu dari rangkaian masalah-masalah

---

<sup>20</sup>*Ibid.*



sosial yang bisa mengancam kelangsungan peradaban manusia itu sendiri. Teori keadilan bisa dibagi menjadi dua bagian utama, yakni : penafsiran atas situasi awal dan perumusan berbagai prinsip yang bisa dipilih dan suatu argumentasi yang menyatakan prinsip mana yang bisa digunakan.<sup>21</sup>

Dengan beralihnya bank perkreditan rakyat menjadi suatu perusahaan perseroan daerah, hendaknya pemerintah daerah sebagai pemilik modal mayoritas pada bank perkreditan rakyat, tetap memperhatikan dan melindungi kedudukan pemegang saham/pemilik modal bank perkreditan rakyat sebelum beralih menjadi perusahaan perseroan daerah.

c. Teori Kewenangan

Indonesia adalah negara hukum. Hal tersebut secara tegas dinyatakan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi logis dari ketentuan dimaksud adalah penyelenggaraan pemerintahan termasuk urusan pemerintahan daerah harus berlandaskan hukum sebagai dasar dari pelaksanaan kewenangan badan atau pejabat yang serahkan untuk itu.

F.P.C.L. Tonnaer dalam buku Ridwan HR, berpendapat bahwa kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan

---

<sup>21</sup> Jhon Rawls, *Teori Keadilan : Dasar-Dasar Filasafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara* (Terjemahan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 65.

untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara.<sup>22</sup>

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan dalam hukum tata negara, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*), artinya hanya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*).<sup>23</sup>

Prajudi Atmosudirjo menyatakan bahwa perlu dibedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*), walaupun dalam praktek pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. “Kewenangan” adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif Administratif. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang) adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts-bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan

---

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 98.

<sup>23</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara, Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 88.

surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang).<sup>24</sup>

Dalam literatur hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*”(Belanda). Adapun, istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan *macht* (Belanda). Dari kedua istilah tersebut jelas tersimpul perbedaan makna dan pengertian sehingga dalam penempatan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati.<sup>25</sup>

Peter Leyland dan Terry Wood dalam buku Aminuddin Ilmar, dengan tegas menyatakan bahwa kewenangan publik mempunyai ciri utama, yakni : pertama, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat, dan kedua, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau pelayanan publik.<sup>26</sup>

Berdasarkan hukum positif di Indonesia, definisi wewenang terdapat dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni “Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara

---

<sup>24</sup>Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 78.

<sup>25</sup>Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 102.

<sup>26</sup>*Ibid*, hlm.108.

negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.” Sedangkan kewenangan terdapat pada Pasal 1 angka 6 “kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.

Kewenangan dalam kajian hukum administrasi diperoleh atau bersumberkan dari atribusi, delegasi dan mandat. Stoink dalam buku Nomensen Sinamo menegaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintah dengan cara atribusi, delegasi, dan mandat dengan aturan tertentu. Bahwa kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa suatu kewenangan dengan sumber yang jelas, maka suatu tindakan /keputusan tidak dapat dikeluarkan (diterbitkan) secara autentik.<sup>27</sup>

Teori kewenangan tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah yang dilaksanakan dengan prinsip otonomi daerah. Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dinyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

---

<sup>27</sup> Nomensen Sinamo, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2016, hlm. 45.

Selanjutnya ayat (5) menyatakan “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Hal ini berarti, dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dikecualikan sebagai urusan pemerintah pusat.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri<sup>28</sup>.

Pengaturan sumber kewenangan dalam hukum positif terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni :

- a. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
  1. Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.
  2. Merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada.
  3. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

---

<sup>28</sup> Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 2.



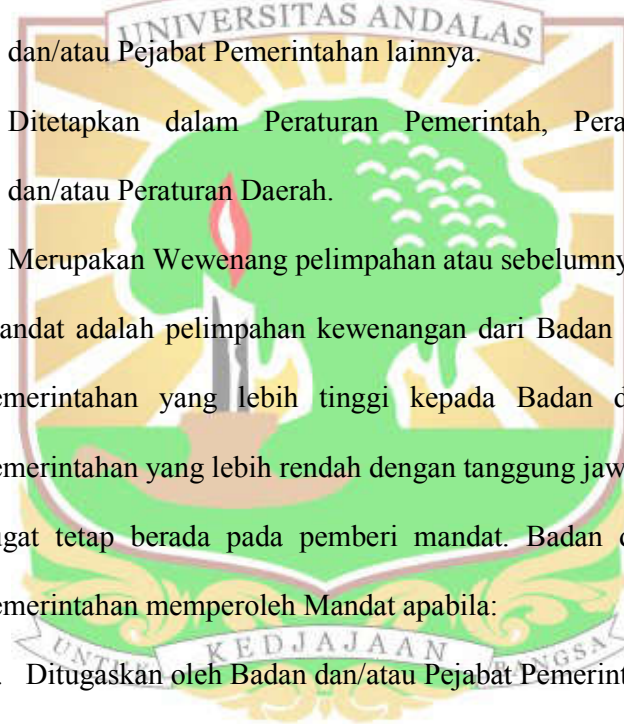
b. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:

1. Diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya.
2. Ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah.
3. Merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

c. Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:

1. Ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya.
2. Merupakan pelaksanaan tugas rutin.

Pejabat yang melaksanakan tugas rutin terdiri atas pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara dan pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.



Berdasarkan pengertian atribusi sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan yang secara fungsional dari pemerintah pusat pada kepada pemerintah daerah, untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Wewenang atau urusan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah, sehingga merupakan wewenang baru bagi pemerintah daerah. Sedangkan dekonsentrasi tidak terdapat pembentukan badan/organ baru yang terpisah dari organ pemerintah pusat. Artinya, dalam dekonsentrasi, badan atau lembaga yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah unsur pemerintah pusat, dengan demikian *inheren* dalam wewenang administrasi negara.<sup>29</sup>

Berkaitan dengan delegasi, dapat diketahui bahwa organ pemerintah pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak tidak berdasarkan pada suatu delegasi kewenangan karena organ pemerintah pusat yang di daerah terdapat hubungan hierarki. Selanjutnya, dalam mandat berdasarkan pengertian yang diuraikan di atas, tidak terjadi peralihan wewenang, dengan demikian urusan dekonsentrasi bukan mandat. Begitu juga dengan desentralisasi,

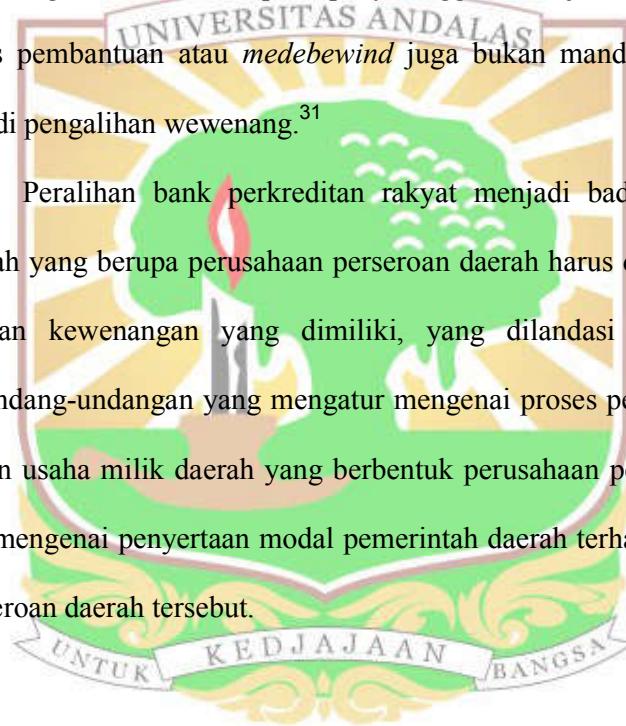
---

<sup>29</sup>Sirajuddin dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 98.

penyerahan wewenang antara organ, yakni organ pusat dengan organ daerah, dengan demikian desentralisasi juga bukan mandat.<sup>30</sup>

Sedangkan dalam tugas pembantuan atau *medebewind* yakni sebagai tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Pemerintah lokal yang bersangkutan wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja. Dengan demikian tugas pembantuan atau *medebewind* juga bukan mandat, karena tidak terjadi pengalihan wewenang.<sup>31</sup>

Peralihan bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berupa perusahaan perseroan daerah harus dilakukan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, yang dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai proses peralihan menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah, dan mengenai penyertaan modal pemerintah daerah terhadap perusahaan perseroan daerah tersebut.



## 2. Kerangka Konseptual

Sebelum penulis mengulas dan masuk dalam pembahasan permasalahan lebih jauh, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan pengertian-pengertian dan peristilahan-peristilahan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

---

<sup>30</sup>*Ibid*, hlm. 99.

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm. 101.

a. Bank Perkreditan Rakyat

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, bank adalah lembaga keuangan yang usaha pokoknya memberikan pinjaman (kredit) dan jasa dalam pembayaran dan peredaran uang.<sup>32</sup>

Menurut OP Simorangkir dalam Sentosa Sembiring mengemukakan bahwa bank adalah salah satu badan usaha lembaga keuangan yang bertujuan memberikan kredit dan jasa-jasa. Adapun pemberian kredit itu dilakukan baik dengan modal sendiri atau dengan dana-dana yang dipercayakan oleh pihak ketiga maupun dengan jalan memperedarkan alat-alat pembayaran baru berupa uang giral.<sup>33</sup>

Sedangkan bank perkreditan rakyat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.<sup>34</sup>

Menurut peraturan perundang-undangan, yakni dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998, Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 4 undang-undang tersebut, menyebutkan bahwa Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha

---

<sup>32</sup>*Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2008, hlm. 136.

<sup>33</sup>Sentosa Sembiring, *Hukum Perbankan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm.1.

<sup>34</sup>*Kamus Bahasa Indonesia, Op. Cit.* hlm. 136.

secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa lalu lintas pembayaran.

b. Perusahaan Perseroan Daerah

Menurut Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, badan usaha milik daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Badan usaha milik daerah terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.

Dalam Pasal 339 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perusahaan perseroan daerah adalah badan usaha milik daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Perusahaan perseroan daerah ditetapkan dengan peraturan daerah, sedangkan pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Kata “perseroan” dalam pengertian umum adalah perusahaan atau organisasi usaha atau badan usaha. Sedangkan “perseroan terbatas” adalah suatu bentuk organisasi yang ada dan dikenal dalam sistem hukum dagang Indonesia.<sup>35</sup> Kata “perseroan” menunjuk kepada modalnya yang terdiri atas sero (saham). Sedangkan “terbatas”

---

<sup>35</sup>I.G. Rai Widjaya. *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Mega Poin, Jakarta, 2000, hlm. 1.



menunjuk kepada tanggung jawab pemegang saham yang tidak melebihi nilai nominal saham yang diambil bagian dan dimilikinya.<sup>36</sup>

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, perseroan terbatas 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 tentang perseroan terbatas serta peraturan pelaksanaannya. Menurut Abdulkadir Muhammad, Perseroan Terbatas adalah perusahaan akumulasi modal yang dibagi atas saham – saham dan tanggung jawab sekutu pemegang saham terbatas pada jumlah saham yang dimilikinya.<sup>37</sup>

Sebutan atau bentuk Perseroan Terbatas datang dari hukum dagang belanda (WvK) dengan singkatan NV atau *Naamlooze Vennootschap*, yang singkatannya juga lama digunakan di Indonesia sebelum diganti dengan singkatan PT. Sebenarnya bentuk ini berasal dari Perancis dengan singkatan SA atau *Societe Anonyme* yang secara harfiah artinya “Perseroan tanpa nama”. Maksudnya adalah bahwa Perseroan Terbatas itu tidak menggunakan nama salah seorang atau

---

<sup>36</sup>Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja.*Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*,Raja Grafindo Persada, Jakarta,2008, hlm.89.

<sup>37</sup>Abdulkadir Muhammad, *Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 68.

lebih diantara para pemegang sahamnya, melainkan memperoleh namanya dari tujuan perusahaan saja.<sup>38</sup>

Kata perseroan terbatas pada beberapa negara mempunyai perbedaan dalam penyebutannya, antara lain: Dalam bahasa Inggris disebut dengan *Limited (Ltd.)Company* atau *Limited Liability Company*; ataupun *Limited (Ltd) Corporation*. Dalam Bahasa Belanda disebut dengan *Naamlooze Vennotschap* atau yang sering disingkat dengan NV saja. Dalam bahasa Jerman terhadap Perseroan terbatas ini disebut dengan *Gesellschaft mit Beschränkter Haftung*. Dalam Bahasa Spanyol disebut dengan *Sociedad De Responsabilidad Limitada*.<sup>39</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif (*normative legal research*) yaitu pendekatan masalah melalui penelitian dengan melihat norma-norma atau ketentuan hukum yang berlaku.<sup>40</sup> Digolongkan ke dalam penelitian hukum normatif dikarenakan yang menjadi sumber utama analisa dalam penelitian ini adalah norma-norma yang tertuang dalam produk peraturan perundang-undangan.

---

<sup>38</sup>I.G. Rai Widjaya. *Op Cit.* hlm. 11.

<sup>39</sup>Munir Fuady. *Hukum Perusahaan (Dalam Paradigma Hukum Bisnis)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.11.

<sup>40</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Normatif* , Prenada Media Grup, Surabaya, 2010, hlm. 56.

Dalam penelitian hukum normatif, ada tujuh objek kajian penelitian, yakni :<sup>41</sup>

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum.
- d. Penelitian sejarah hukum.
- e. Penelitian perbandingan hukum.
- f. Penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif.
- g. Penelitian yang berupa penemuan hukum *in conkrito*.

## 2. Sumber dan Jenis Data

### a. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari data kepustakaan, yakni memperoleh data dengan cara membaca peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan artikel yang berhubungan dengan perseroan terbatas dan perbankan. Penelitian penulisan ini dilakukan pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, perpustakaan Universitas Andalas, perpustakaan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Barat, Perpustakaan Provinsi SumateraBarat, selain itu juga digunakan buku-buku milik penulis sendiri.

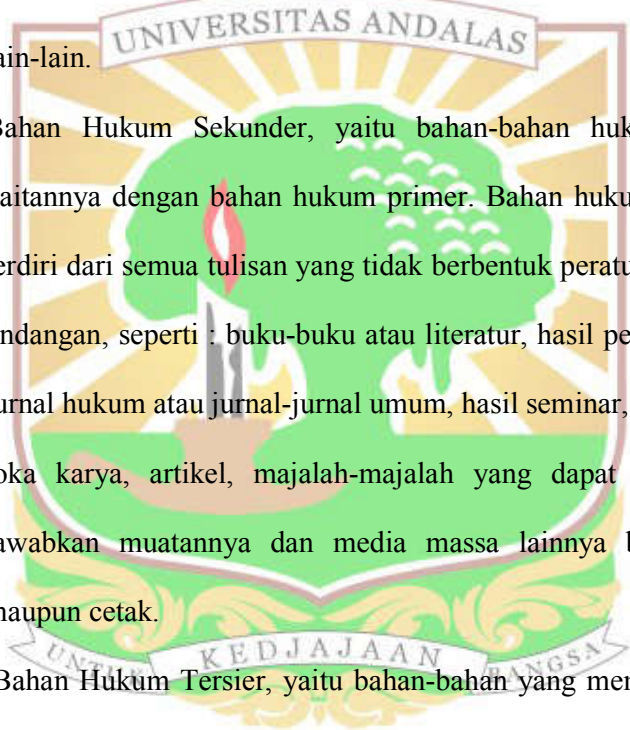
Dari hasil penelitian ini, penulis mendapatkan bahan-bahan hukum, berupa :

- a) Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini, yakni : Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang

---

<sup>41</sup>Salim HS dan Erlies Septina Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 14.

Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat dan lain-lain.

- 
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini terdiri dari semua tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan, seperti : buku-buku atau literatur, hasil penelitian, jurnal-jurnal hukum atau jurnal-jurnal umum, hasil seminar, simposium dan loka karya, artikel, majalah-majalah yang dapat dipertanggungjawabkan muatannya dan media massa lainnya baik elektronik maupun cetak.
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang digunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian seperti kamus dan lain-lain.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1996, hlm. 185.

b. Jenis data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data ini merupakan data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah, dan artikel yang berkaitan dengan peralihan bank perkreditan rakyat menjadi perusahaan perseroan daerah dan kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah.

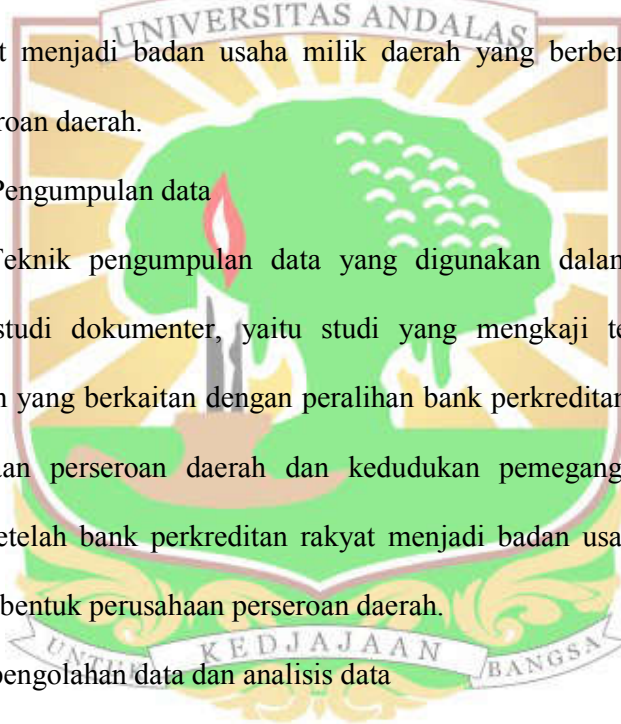
3. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumenter, yaitu studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen yang berkaitan dengan peralihan bank perkreditan rakyat menjadi perusahaan perseroan daerah dan kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah.

4. Teknik pengolahan data dan analisis data

a. Teknik pengolahan data

Data yang diperoleh dilapangan diolah secara editing, yakni data yang diperoleh dilapangan diteliti terlebih dahulu guna mengetahui apakah data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang dirumuskan.





b. Analisis data

Analisis data dilakuakn dengan metode analisis kualitatif, yang memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan mengenai peralihan bank perkreditan rakyat menjadi perusahaan perseroan daerah dan kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah, yaitu dengan cara melihat peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli hukum, kemudian dilakukan penyaringan data terhadap data mana yang tergolong sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

**G. Sistematika Penulisan**

Hasil dari penelitian ini terdiri dari 4 (empat) Bab, dengan rincian sebagai berikut :

- BAB I : Menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II : Menguraikan tinjauan terhadap badan usaha bank perkreditan rakyat.
- BAB III : Menguraikan tentang proses peralihan bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah berupa perusahaan perseroan daerah.

BAB IV : Menguraikan mengenai kedudukan pemegang saham/pemilik modal bank perkreditan rakyat setelah menjadi perusahaan perseroan daerah.

BAB V : Merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dari uraian permasalahan secara ringkas dan disertai dengan saran-saran yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.



