

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hukum dan Pembangunan ekonomi memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Hukum dibentuk untuk menjalankan perannya sebagai pelindung, pengatur, dan perencana kehidupan ekonomi, sehingga kegiatan ekonomi dapat diarahkan pada kemajuan dan kesejahteraan seluruh masyarakat.<sup>1</sup> Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Swasta, dan Badan Usaha Milik Daerah adalah pelaku ekonomi yang penting untuk penggerak perekonomian nasional. Ketiga perusahaan ini memiliki ciri khas, keunggulan dan kelemahannya masing-masing.<sup>2</sup>

Permisalan adalah Badan Usaha Milik Daerah yang menjadi aset penting bagi pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan percepatan perekonomian daerah sesuai dengan tujuan pendiriannya.<sup>3</sup> Jika dilihat dari segi pengertian secara formal, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, dalam Pasal 1 angka 1 memberikan pengertian tentang perusahaan, yaitu setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang perorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia.

---

<sup>1</sup> Gunarto Suhardi, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, Hlm. 2.

<sup>2</sup> Gadis Raynita Ainiyah, 2022, "Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Yang Belum Berubah Status Menjadi Perumda Atau Perseroda" *Notary Law Journal*, 1(2), Hlm. 176-203.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dengan disertai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang telah diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memerlukan ketersediaan pendapatan daerah yang memadai. Hal demikian mengingat pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah senantiasa berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>4</sup> Otonomi daerah memberikan ruang yang cukup besar bagi peran BUMD yang dapat digunakan sebagai salah satu penopang Pendapatan Asli Daerah (PAD)<sup>5</sup>. Otonomi daerah mengharuskan adanya otonomi dalam sektor ekonomi, tidak hanya otonomi sektor politik. BUMD adalah salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Untuk itu, diperlukan landasan hukum yang tangguh untuk dapat menjadi pijakan dalam pengelolaan BUMD, sehingga peran BUMD sebagai lembaga bisnis yang profesional, mandiri, dan memenuhi tuntutan bisnis domestik dan global dapat terealisasi.<sup>6</sup>

Oleh karenanya, hadirilah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan salah satu materi muatannya mengatur mengenai BUMD. Berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Pengaturan BUMD diatur dalam Pasal 331 sampai dengan Pasal 343 UU No. 23 Tahun 2014 yang berjumlah 13 Pasal.

---

<sup>4</sup> Ibnu Sam Widodo, 2021, "Perubahan Bentuk Badan Hukum Usaha Milik Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah", *Yurisprudensi Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, 4(1) Hlm. 58-74.

<sup>5</sup> Berdasarkan Pasal 285 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pendapatan Asli Daerah meliputi: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga), dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (penerimaan daerah di luar pajak daerah dan retribusi daerah seperti jasa giro dan hasil penjualan aset daerah).

<sup>6</sup> M. Arsyad Anwar, *et.all*, 1992, *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 7.

Pada dasarnya setiap BUMD selalu dikehendaki agar pengelolaannya dapat dilaksanakan dengan baik. Kata baik disini dimaknai dengan setiap personel BUMD dapat melaksanakan pekerjaannya secara profesional. Hubungan antar personel dalam BUMD yang dilaksanakan dengan baik ini akan mendatangkan kepuasan dalam pelayanan kepada masyarakat. Agar perusahaan yang telah dibangun oleh Pemerintah Daerah tersebut tidak merugi serta dapat memberikan *return* (keuntungan) kepada Pemerintah Daerah, maka perlu ditetapkan suatu panduan pengelolaan BUMD yang diwujudkan dengan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik maupun oleh peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>7</sup>

UU No. 23 Tahun 2014 hanya memberikan 2 (dua) pilihan untuk bentuk BUMD, yaitu Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Berdasarkan Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan kepemilikannya tidak terbagi atas saham.<sup>8</sup> Sedangkan, berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk Perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang keseluruhannya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.<sup>9</sup>

Selanjutnya, pengaturan mengenai BUMD dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP No. 54 tahun 2017). Pada PP No. 54 Tahun

---

<sup>7</sup> Gatot Supramono, 2016, *BUMD Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 152.

<sup>8</sup> Lihat lebih lanjut Pasal 334 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Lihat lebih lanjut Pasal 339 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2017 ini lebih lanjut menjelaskan mengenai pengelolaan BUMD baik mengenai pendirian BUMD, modal BUMD, organ dan pegawai BUMD dan lain sebagainya.

Berdasarkan pengertian dan karakteristik yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 54 Tahun 2017 kedua jenis BUMD ini memiliki perbedaan. Perbedaan BUMD tersebut dapat dilihat dari segi persentase kepemilikan Pemerintah Daerah, tujuan pendirian perusahaan, dan payung hukum pengelolaan. Perumda dari segi kepemilikan modal harus dimiliki penuh oleh satu daerah dan kepemilikan tersebut tidak dibagi atas saham, sedangkan Perseroda kepemilikan modal perusahaan terbagi atas saham dan dapat dimiliki oleh beberapa pemegang saham baik daerah maupun bukan daerah dengan syarat salah satu daerah harus memiliki saham mayoritas, yaitu 51% (lima puluh satu persen).<sup>10</sup>

Perbedaan selanjutnya adalah dari segi tujuan pendirian BUMD, pendirian Perumda memiliki tujuan utama untuk pelayanan umum masyarakat daerah, sedangkan Perseroda dalam pendiriannya ditujukan untuk mencari keuntungan agar dapat menjadi tambahan PAD.<sup>11</sup> Kemudian, dari segi payung hukum, Perumda dalam menjalankan perusahaan mengikuti aturan sesuai Peraturan Daerah (Perda) pendiriannya serta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan kegiatan usaha, sedangkan Perseroda selain tunduk pada Perda pendiriannya perusahaan ini juga tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007) serta perlu memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan kegiatan usahanya.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Lihat lebih lanjut Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>11</sup> Lihat lebih lanjut Pasal 7-8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

<sup>12</sup> Lihat lebih lanjut Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah.

Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu pelaksana otonomi daerah telah mendirikan beberapa Badan Usaha Milik Daerah. Salah satu BUMD yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat adalah PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat atau yang sekarang dikenal dengan nama PT Bank Nagari. PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat berdiri sejak tanggal 12 Maret 1962 yang dibuat dihadapan Hasan Qalby selaku wakil notaris di Padang. Pendirian PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat ini digagas oleh Pemerintah Daerah bersama dengan tokoh masyarakat dan pemimpin bisnis swasta di Sumatera Barat dikarenakan perlunya lembaga keuangan dalam bentuk Bank yang dapat membantu pemerintah dalam melaksanakan pembangunan daerah. Pendirian PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat ini kemudian disahkan oleh Keputusan Wakil Menteri Keuangan Pertama Republik Indonesia Nomor BUM/9-44/II tanggal 25 April 1962 tentang PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat dengan modal awal sebesar Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).<sup>13</sup>

Pada tahun yang sama dengan pendirian PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat, yaitu Tahun 1962, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah, melalui undang-undang tersebut mengharuskan Bank Pembangunan Daerah didirikan dengan peraturan daerah. Oleh karenanya, Pemerintah Daerah Tingkat I Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 1973 pada tanggal 8 November 1973. Atas dasar peraturan daerah tersebut nama PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat berubah berubah menjadi Perusahaan Daerah (PD) Bank Pembangunan Daerah.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> PT Bank Nagari, Annual Report Tahun 2023, PT Bank Nagari, Padang, Hlm. 73

<sup>14</sup> PT Bank Nagari, *Ibid.*

PT Bank Nagari pada awal pendiriannya diberi nama PT Bank Pembangunan Daerah. Penyebutan *Call Name* Bank Nagari tersendiri, sudah mulai diperkenalkan sejak tahun 1996. Tujuan penyebutan Bank Nagari ini adalah agar lebih dikenal oleh masyarakat terutama perantau serta pelaku usaha yang berasal dari Sumatera Barat.<sup>15</sup> Saat ini nama PT Bank Nagari telah ditetapkan sebagai nama resmi berdasarkan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa tanggal 12 Juni 2021.<sup>16</sup>

Untuk mendorong perkembangan usaha bank, maka dilakukanlah perubahan bentuk badan hukum PT Bank Nagari dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas pada tahun 2007 berdasarkan Keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tanggal 23 April 2007. Modal dasar PT Bank Nagari saat itu adalah sebesar Rp 1.000.000.000.000 (satu triliun rupiah). Pada tahun 2016 kemudian PT Bank Nagari melakukan perubahan modal dasar menjadi Rp 5.000.000.000.000 (lima triliun rupiah) sesuai dengan Akta Pernyataan Keputusan Rapat PT Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat yang disebut Bank Nagari Nomor 35 tanggal 22 Juli 2016 yang dibuat dihadapan Notaris Helsi Yasin, S.H., M.Kn.<sup>17</sup>

Pada tahun 2015, melalui Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 12 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perseroan Terbatas, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat melakukan penyertaan modal pada PT Bank Nagari sebesar Rp 323.724.000.000 (Tiga ratus dua puluh tiga miliar tujuh ratus dua puluh empat juta rupiah). Selanjutnya, pada Pasal 5 Perda Provinsi Sumatera Barat No. 12 Tahun 2015, penyertaan modal Pemerintah Daerah tersebut akan ditambah sebesar Rp 800.000.000.000 (delapan ratus miliar rupiah)

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

yang dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya, melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan daerah Nomor 12 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Pada Perseroan Terbatas melakukan perubahan pada Pasal 4 Perda No. 12 Tahun 2015 yang menjadikan penyertaan Modal Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat pada PT Bank Nagari sebesar Rp 368.724.000.000 (tiga ratus enam puluh delapan miliar tujuh ratus dua puluh empat juta rupiah).

Hingga tahun 2023, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat telah melakukan penyertaan modal berupa penambahan modal ke PT Bank Nagari sebesar Rp 601.224.000.000 (enam ratus satu miliar dua ratus dua puluh empat juta rupiah) dengan persentase saham sebesar 32,51% (tiga puluh dua koma lima puluh satu persen).<sup>18</sup> Berdasarkan data setoran modal pada PT Bank Nagari per 31 Desember 2023, komposisi dari pemegang saham PT Bank Nagari adalah sebagai berikut.<sup>19</sup>

**Tabel 1**  
**Komposisi Kepemilikan Saham PT Bank Nagari Tahun 2023**

No.	Pemegang saham	2023	
		Nominal (juta)	Persentase (%)
1	Provinsi Sumatera Barat	601.224	32,51
2	Kabupaten Tanah Datar	133,279	7,21
3	Kabupaten Sijunjung	104.145	5,63
4	Kota Solok	103.009	5,57
5	Kota Sawahlunto	85.601	4,63
6	Kota Padang	84.321	4,56
7	Kabupaten Kepulauan Mentawai	80.578	4,36
8	Kabupaten Pasaman	72.755	3,93
9	Kabupaten Agam	68.243	3,69
10	Kabupaten Pesisir Selatan	58.608	3,17
11	Koperasi Serba Usaha Keluarga Besar Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat	56.700	3,07
12	Kota Pariaman	56.348	3,05

<sup>18</sup> PT Bank Nagari, *Ibid.* Hlm. 136

<sup>19</sup> *Ibid.*

13	Kota Payakumbuh	54.110	2,93
14	Kabupaten Pasaman Barat	51.125	2,76
15	Kabupaten Solok	44.997	2,43
16	Kota Bukittinggi	44.524	2,41
17	Kabupaten Padang Pariaman	42.941	2,32
18	Kota Padang Panjang	39.398	2,13
19	Kabupaten Dharmasraya	27.352	1,48
20	Kabupaten Lima Puluh Kota	23.584	1,28
21	Kabupaten Solok Selatan	16.225	0,88
	<b>Jumlah</b>	<b>1.849.067</b>	<b>100,00</b>

Sumber: *Annual Report* PT Bank Nagari Tahun 2023.

Sesuai dengan data dalam tabel di atas, dapat dilihat bahwa kepemilikan saham oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tidak mencapai persentase 51% (lima puluh satu persen), melainkan hanya di persentase 32,02% (tiga puluh dua koma nol dua persen). Hal ini tentu bertentangan dengan Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa BUMD dengan bentuk badan hukum Perseroda paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya harus dimiliki oleh 1 (satu) Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Pasal 139 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 serta Pasal 36 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelapolan, Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah, menyatakan bahwa perusahaan daerah yang menjadi BUMD dengan kepemilikan saham 1 (satu) daerah dibawah 51 % (lima puluh satu persen), maka daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan saham menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lambat 5 (lima) tahun setelah Permendagri No. 118 Tahun 2018 tersebut memiliki kekuatan hukum mengikat. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan memperhatikan, visi dan misi kepala daerah, kinerja BUMD, tingkat kesehatan BUMD, kualitas dan kuantitas pelayanan BUMD bagi masyarakat dan kemampuan APBD daerah yang bersangkutan.



Setelah berakhirnya tenggat waktu yang diberikan oleh Pasal 36 Permendagri No. 118 Tahun 2018, persentase kepemilikan saham oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat sebagai Pemegang Saham Pengendali di PT Bank Nagari masih belum terpenuhi menjadi 51% (lima puluh satu persen). Hal tersebut menjadikan status PT Bank Nagari sebagai BUMD menjadi topik yang menarik untuk dikaji karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian status hukum PT Bank Nagari sebagai BUMD dalam hal ini Perseroda tentu akan berdampak kepada pengelolaan perusahaan. Salah satu hal yang wajib diperhatikan oleh penyelenggaraan suatu perusahaan adalah harus mematuhi peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan, sehingga dapat terpelihara kesinambungan keberlangsungan kegiatan usaha dalam jangka panjang dan mendapatkan pengakuan sebagai *good corporate citizen*.<sup>20</sup>

Selain itu, sebagai entitas bisnis yang kegiatan usahanya di bidang lembaga keuangan, kejelasan status hukum PT Bank Nagari sangat dibutuhkan. Hal demikian dikarenakan, apabila tidak terpenuhinya persentase kepemilikan saham tersebut, maka akan mendatangkan dampak/akibat terhadap pengelolaan PT Bank Nagari. Oleh karena itu, ketidakpatuhan terhadap ketentuan hukum tersebut perlu terlebih dahulu dilihat penyebabnya atau dengan kata lain perlu melihat sejauh mana upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam memenuhi persentase kepemilikan saham tersebut.

---

<sup>20</sup> Tuti Rastuti, dkk., 2018, *Aspek Hukum Pengelolaan Perusahaan*, Refika Aditama, Bandung, Hlm. 82.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih jauh tentang **“PEMENUHAN PERSENTASE SAHAM OLEH PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA BARAT SELAKU PEMEGANG SAHAM PENGENDALI PT BANK NAGARI”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, agar penelitian ini menjadi terarah dan sesuai dengan maksud yang dituju, maka perlu pembatasan pokok-pokok pembahasan dalam penelitian ini. Adapun permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat sebagai pemegang saham pengendali untuk memenuhi syarat persentase kepemilikan saham pada PT Bank Nagari sebagai Perusahaan Perseroan Daerah?
2. Bagaimana konsekuensi hukum apabila tidak terpenuhinya persentase kepemilikan saham oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat sebagai pemegang saham pengendali pada PT Bank Nagari sebagai Perusahaan Perseroan Daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian yang dilakukan haruslah memiliki tujuan-tujuan yang hendak dicapai. Tujuan dalam suatu penelitian menunjukkan kualitas dan nilai dari penelitian tersebut. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini diadakan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa dan mengkaji upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat sebagai pemegang saham pengendali untuk memenuhi syarat persentase kepemilikan saham pada PT Bank Nagari sebagai Perusahaan Perseroan Daerah.
2. Untuk menganalisa dan mengkaji konsekuensi hukum apabila tidak terpenuhinya persentase kepemilikan saham oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat sebagai pemegang saham pengendali pada PT Bank Nagari sebagai Perusahaan Perseroan Daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dari pelaksanaan penelitian ini peneliti mengharapkan ada manfaat yang dapat diambil. Adapun manfaat dari penelitian yang peneliti lakukan, yaitu:

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti sebagai alat untuk menambah pengetahuan dan wawasan terkait Pemenuhan Persentase Saham Oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Selaku Pemegang Saham Pengendali PT Bank Nagari.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan dan pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dibidang hukum perusahaan dan administrasi daerah.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi di bidang hukum perusahaan yang berstatus Badan Usaha Milik Daerah berbentuk perusahaan perseroan daerah mengenai pemenuhan persentase kepemilikan saham.

- d. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan teori dan pemecahan masalah-masalah mengenai Pemenuhan Persentase Saham Oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Selaku Pemegang Saham Pengendali PT Bank Nagari.

## **2. Manfaat Praktis**

### **a. Bagi Masyarakat**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang jelas mengenai Pemenuhan Persentase Saham Oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Selaku Pemegang Saham Pengendali PT Bank Nagari, sehingga masyarakat mempunyai pengetahuan yang lebih baik.

### **b. Bagi Pihak Terkait**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi pihak yang akan terdampak terhadap pengelolaan perusahaan yang berstatus Badan Usaha Milik Daerah, sehingga dapat mengetahui bagaimana Pemenuhan Persentase Saham Oleh Pemerintah Daerah selaku Pemegang Saham Pengendali pada suatu BUMD berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah.

### **c. Bagi Pemerintah**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan memberikan masukan bagi pemerintah dalam perumusan peraturan yang terkait dengan status hukum Badan Usaha Milik Daerah beserta persentase kepemilikan saham pemerintah daerah.

## E. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

### 1. Kerangka Teori

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik yang disetujui atau tidak disetujui.<sup>21</sup> Secara umum, teori adalah suatu sistem konsep yang bersifat abstrak yang mengisyaratkan adanya hubungan antar konsep tersebut yang membantu kita dalam memahami sebuah fenomena. Teori merupakan salah satu konsep dasar penelitian sosial. Secara khusus, teori adalah seperangkat konsep atau konstruksi, definisi dan proposi yang berusaha menjelaskan hubungan sistematis suatu fenomena, dengan cara merinci hubungan sebab akibat yang terjadi.<sup>22</sup>

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto dalam buku Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali) karangan Otje Salman menjelaskan bahwa teori adalah suatu konstruksi di alam cita atau berada pada ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara reflektif mengenai suatu fenomena yang dijumpai di alam pengalaman (alam yang tersimak bersarakan indera manusia). Sehingga tidak asing lagi bahwa berbicara tentang teori seseorang akan dihadapkan kepada dua macam realitas, yang pertama adalah realitas *in abstracto* yang ada di alam ide imajinatif, dan yang kedua adalah padanannya yang berupa realitas *in concreta* yang berada dalam pengalaman indrawi.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, Hlm. 80.

<sup>22</sup> Mukti Fajar ND, Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hlm. 90.

<sup>23</sup> Otje Salman. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Rafika Aditama. Jakarta. Hlm. 21.

Teori dalam penelitian berfungsi untuk menstrukturisasikan penemuan yang terjadi pada objek penelitian, membuat beberapa pemikiran, ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Hal ini juga menandakan bahwa teori memberikan suatu penjelasan yang bersifat rasional yang sesuai dengan objek permasalahan dan didukung dengan adanya fakta yang bersifat empiris agar dapat diuji kebenarannya. Teori juga bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu, orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori sebagai pisau analisis untuk mengupas permasalahan dalam peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam masalah penelitian.<sup>24</sup>

Dikarenakan penelitian ini dikategorikan penelitian di bidang hukum, maka perlulah kiranya di jelaskan dengan singkat apa yang dimaksud dengan Teori Hukum. Teori hukum adalah disiplin hukum yang secara kritis dalam prespektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek gejala hukum secara tersendiri dan keseluruhannya baik dalam konsep teoritik maupun pengelolaan praktikal. Teori hukum mempunyai tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan hukum yang tersaji.<sup>25</sup> Dalam membantu menjawab permasalahan dalam penelitian ini, maka peneliti membutuhkan teori hukum sebagai pisau analisis dalam penelitian, teori hukum yang akan dipakai adalah sebagai berikut:

#### **a. Teori Kepatuhan**

Teori kepatuhan atau dalam bahasa asalnya adalah *compliance theory* dicetuskan oleh Stanley Milgram pada tahun 1963. Teori ini menjelaskan

---

<sup>24</sup>Soerjono Soekanto (1), 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Universitas Indonesia, Jakarta. Hlm.43.

<sup>25</sup>*Ibid.* Hlm. 94.

mengenai suatu kondisi dimana seseorang diyakini akan taat terhadap perintah atau aturan yang berlaku atau aturan yang telah ditetapkan. Penelitian menyatakan bahwa teori ini didasarkan pada perspektif instrumental dan normatif. Perspektif instrumental mengatakan, kepatuhan tergantung pada kemampuan hukum untuk membentuk perilaku patuh itu sendiri dan hal tersebut berhubungan dengan adanya insentif dan adanya hukuman. Maka meningkatkan berat sanksi dianggap cara yang efektif untuk menurunkan angka ketidakpatuhan. Perspektif normatif berhubungan dengan keyakinan individu akan adanya keadilan dan moral yang termuat dalam hukum, kendati hal itu bertentangan dengan kepentingannya sendiri. Maka apabila hukum dirasakan adil, setiap individu akan sukarela mematuhi walaupun akan mengorbankan kepentingannya. Individu juga menjunjung suatu pemerintahan, apabila diyakini bahwa pemerintahan itu memiliki hak moral untuk mengatur.<sup>26</sup>

Seorang individu yang cenderung mematuhi hukum dianggap sesuai dan konsisten dengan norma-norma internal yang sudah diterapkan. Komitmen normatif melalui moralitas personal (*normative commitment through morality*) ini memiliki arti patuh terhadap hukum karena hukum tersebut dianggap sebagai suatu kewajiban, sedangkan komitmen normatif melalui legitimasi (*normative commitment through legitimacy*) memiliki arti patuh terhadap peraturan dikarenakan otoritas penyusun hukum tersebut telah memiliki hak untuk mengatur perilaku.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Satjipto Raharjo, 2010, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode & Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 208.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Menurut Hartono, *compliance theory* atau yang biasa dikenal dengan teori kepatuhan adalah pendekatan yang mengintegrasikan berbagai macam ide klasik dan manajemen yang terjadi pada struktur organisasi. *Compliance* adalah kepatuhan yang berdasarkan pada harapan terhadap sebuah imbalan dan usaha dalam bentuk penghindaran diri dari hukuman yang dijatuhkan. Sehingga, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepatuhan dapat diartikan sebagai sikap atau tingkah laku manusia yang dapat dilihat dengan adanya aspek meyakini, memperoleh, dan melaksanakan sesuatu sesuai ketentuan atau aturan yang berlaku.<sup>28</sup>

Tidak bisa dihindari bahwa salah satu faktor yang mengikuti perkembangan hukum adalah kesadaran hukum dan kepatuhan hukum setiap individu. Faktor kesadaran hukum sangat memainkan peranan yang penting bagi setiap individu yang mana faktor tersebut mempunyai korelasi langsung terhadap lemah atau kuatnya faktor kepatuhan hukum. Semakin lemah tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka semakin lemah pula kepatuhan terhadap hukumnya dan sebaliknya.<sup>29</sup>

Kepatuhan hukum oleh setiap individu merupakan cita-cita hukum yang harus ditegakkan. Pelaksanaan hukum akan baik apabila ketiga pilar hukum yaitu peraturan perundang-undangan, aparat penegak hukum dan budaya hukum bersinergi dengan baik. Sinergitas ketiga pilar tersebut akan membuahkan kesadaran hukum. Kesadaran hukum oleh individu terbangun sebagai penjelmaan dari budaya hukum yang harus terus ditanamkan agar kepatuhan terhadap hukum dapat terus ditingkatkan.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Satjipto Raharjo, *Ibid.*

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 8.

<sup>30</sup> *Ibid.*



Kesadaran hukum berkaitan dengan kepatuhan hukum, hal yang membedakannya yaitu dalam kepatuhan hukum ada rasa takut akan sanksi. Kesadaran hukum tidak ada sanksi, namun merupakan perumusan dari kalangan hukum mengenai penilaian tersebut, yang telah dilakukan secara ilmiah, nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.<sup>31</sup> Ada beberapa faktor yang menyebabkan individu mematuhi hukum yaitu:

- 1) *Compliance*: kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Adanya pengawasan yang ketat terhadap kaidah hukum tersebut.
- 2) *Identification*; terjadi bila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya akan tetapi agar keanggotaan suatu kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah-kaidah hukum tersebut.
- 3) *Internalization*; seseorang mematuhi kaidah-kaidah hukum dikarenakan secara instrinsik kepatuhan tersebut mempunyai imbalan tertentu. Isinya sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan.
- 4) Kepentingan-kepentingan para warga yang terjamin oleh wadah hukum yang ada.<sup>32</sup>

Kesadaran hukum masyarakat berpengaruh pada kepatuhan hukum baik langsung maupun tidak langsung. Dalam masyarakat maju, faktor kesadaran hukum berpengaruh langsung pada kepatuhan hukum masyarakat.

---

<sup>31</sup> Ellya Rosana, 2014, "Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran", Jurnal Tapis (Teropong Aspirasi Politik Islam), 10(1) 2014, Hlm. 1-25.

<sup>32</sup> Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, Hlm. 347-348.

Individu patuh pada hukum karena mereka memang menyadari membutuhkan hukum dan hukum itu bertujuan baik dan telah mengatur masyarakat secara baik, benar, dan adil.<sup>33</sup>

Pada masyarakat yang masih tradisional, kesadaran hukum masyarakat berpengaruh secara tidak langsung pada kepatuhan hukumnya. Mereka patuh pada hukum itu baik atau karena mereka membutuhkan hukum, melainkan mereka patuh pada hukum lebih dikarenakan diminta untuk patuh oleh para aparat bahkan sampai pada taraf dipaksakan oleh para pemimpinnya, baik secara formal maupun tidak formal atau kepatuhan tersebut terlebih dahulu dikaitkan dengan perintah agama atau kepercayaan tertentu. Jadi dalam hal pengaruh tidak langsung ini, kesadaran hukum dari masyarakat lebih untuk patuh kepada pemimpin, agama, kepercayaan, atau sebagainya.<sup>34</sup>

Oleh karenanya hukum harus memiliki kewibawaan dalam menegakkan supremasi hukum agar setiap individu dapat menghormatinya dalam wujud kepatuhannya terhadap hukum itu sendiri. Dengan demikian, perlunya membangun budaya hukum merupakan suatu hal yang hakiki dalam Negara hukum, dimana hukum harus dapat merubah setiap individu untuk menjadi lebih baik, lebih teratur, lebih bisa dipercaya untuk memperjuangkan hak dan keadilan. Dengan adanya kepedulian, kesadaran, dan kerjasama antara pemerintah dengan setiap individu, maka diharapkan hukum di Indonesia akan berjalan dengan baik. Upaya lainnya yang harus dilakukan adalah dengan meningkatkan sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan baru agar dapat dilaksanakan dengan baik dan benar.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Ellya Rosana, *Op.Cit.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

## b. Teori Kepastian Hukum

Suatu peraturan hukum terkandung di dalamnya asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentukan. Menurut Satjipto Raharjo, bahwa asas hukum merupakan jantung sebuah aturan hukum.<sup>36</sup> Perkembangan hukum melahirkan pemikiran hukum modern yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya dengan judul “*einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch berusaha mengkombinasikan ketiga pandangan klasik yaitu filsufis, normatif, dan empiris menjadi satu pendekatan yang dikenal dengan tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*) yang meninjau hukum dari sudut filosofis, kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) yang meninjau hukum dari aspek juridis, dan kemanfaatan bagi masyarakat (*Zweckmassigkeit*) yang meninjau hukum dari aspek sosiologis.<sup>37</sup>

Tujuan hukum yang setidaknya dapat diupayakan untuk dicapai adalah kepastian hukum dan kemanfaatan. Kaum positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sementara kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum yang mesti dicapai.<sup>38</sup> Sementara itu, untuk tujuan hukum yaitu keadilan banyak pakar yang sepakat bahwa keberadaan hukum untuk mencapai keadilan sukar dicapai di kehidupan dunia.<sup>39</sup>

Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang berdasar kepada pemikiran Positivisme yang cenderung melihat hukum sebagai suatu hal yang dapat tegak mandiri. Hal demikian dikarenakan para

---

<sup>36</sup> Satjipto Raharjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Cipta Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 45.

<sup>37</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, 2019, “Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum”, *Jurnal Crepido*, 1(1), Hlm. 13-22.

<sup>38</sup> Dosminikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT Presindo, Yogyakarta, Hlm. 59.

<sup>39</sup> *Ibid.*

penganut aliran ini menganggap bahwa tujuan hukum tidak lain adalah untuk menjamin terwujudnya hukum yang bersifat umum. Sifat umum tersebut membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mencapai keadilan ataupun kemanfaatan, melainkan hadirnya untuk meraih kepastian hukum.<sup>40</sup>

Pada hakikatnya antara Kepastian Hukum dan Aliran Hukum Positivistik memiliki keterikatan satu sama lain. Hukum dalam aliran positivistik mengharuskan adanya keteraturan dan kepastian agar hukum dapat berjalan dengan baik sebagaimana mestinya. Sehingga, tujuan hukum pada aliran ini adalah kepastian hukum mutlak untuk melindungi kepentingan umum sebagai alat penegak keadilan dalam masyarakat dan menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.<sup>41</sup>

Berdasarkan pernyataan diatas, dapat disimpulkan bahwa positivisme hukum melahirkan hukum yang konkret dan terbebas dari konsepsi abstrak yang akan menciptakan ketidakpastian. Oleh karenanya, hal tersebut sejalan dengan maksud serta tujuan dari asas kepastian hukum yang menginginkan terjaminnya pemberlakuan dan pelaksanaan hukum yang akan dilaksanakan oleh seluruh insan dalam suatu Negara yang terlepas dari pandangan subjektif. Pandangan tersebut selaras dengan pendapat John Austin yang menyatakan bahwa kepastian hukum adalah suatu tujuan paling akhir dari positivisme hukum, hal tersebut ditujukan untuk mencapai kepastian hukum, sehingga memerlukan pemisahan antara hukum dengan moral yang akan

---

<sup>40</sup> Dosminikus Rato, *Ibid.*

<sup>41</sup> A. Ridwan Halim, 1987, *Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm.

menghasilkan suatu sistem yang logis, stabil, dan tertutup (*close logical system*).<sup>42</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, kepastian hukum membuat seseorang memahami perbuatan yang dapat dilakukannya dan perbuatan yang tidak dapat dilakukannya. *Kedua*, kepastian hukum menjaga individu dari kesewenangan Negara karena individu tersebut mengetahui apa saja yang boleh dibebankan oleh Negara kepadanya. Selaras dengan pendapat Utrecht, Mahjedi Hasan berpendapat bahwa hukum akan kehilangan makna apabila tanpa nilai kepastian, karena hukum tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang.<sup>43</sup>

Asas kepastian hukum, sejatinya dimaknai sebagai suatu keadaan dimana hukum dianggap telah pasti dan oleh karenanya mempunyai kekuatan yang konkret.<sup>44</sup> Dari pandangan tersebut dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum, maka setiap individu atau masyarakat dalam suatu Negara tidak tahu apa yang boleh diperbuat dan apa yang tidak boleh diperbuat, bahkan hal tersebut sama untuk pemerintah atau badan hukum dan pada akhirnya melahirkan ketidakpastian (*uncertainly*). Oleh karenanya, kepastian hukum merujuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, dan konsisten dimana pelaksanaannya serta pemberlakuannya tidak dapat diintervensi oleh keadaan atau oleh siapapun yang sifatnya subjektif.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Widodo Dwi Putro, 2012, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 35.

<sup>43</sup> Engrina Fauzi, 2023, "Pengaturan Penetapan Suku Bunga Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi, dalam Disertasi Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, Hlm. 14.

<sup>44</sup> Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Hlm. 2.

<sup>45</sup> R. Tony Prayoga, "Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materil Dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2), 2016, Hlm. 191-202.

Selanjutnya, Satjipto Raharjo menegaskan bahwa pada dasarnya hubungan hukum dan kepastian hukum tidak bersifat mutlak. Keberadaan hukum tidak serta merta menciptakan kepastian hukum, namun yang benar dan mutlak adalah hukum menciptakan peraturan. Begitu suatu peraturan perundang-undangan ditetapkan, maka akan lahir kepastian peraturan dan belum tentu melahirkan kepastian hukum. Hal demikian dapat dipermisalkan bahwa antar satu peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya bisa saja disharmonis, sehingga menciptakan ketidakpastian peraturan dan tentu pada level yang lebih tinggi juga akan sulit meraih yang namanya kepastian hukum.<sup>46</sup>

Charles Stampford menyatakan bahwa dalam kenyataannya sistem hukum yang seharusnya tertib dan teratur ternyata ditemukannya ketidaksempurnaan berupa ketidakteraturan (*the disorder of law*). Dan pada akhirnya Stampford berkesimpulan bahwa kepastian hukum lebih dapat dikatakan sebagai imajinasi dari pada kenyataan yang dapat ditemukan. Bahkan kepastian hukum akan ada hanya ketika orang menghendaknya ada. Oleh karenanya penciptaan kepastian hukum akan memerlukan usaha dan perjuangan dan tidak dapat datang dengan sendirinya.<sup>47</sup>

Kepastian hukum merupakan salah satu hal yang paling sering dipersoalkan keberadaannya. Kepastian hukum dapat diartikan sebagai berlakunya hukum secara tegas dan objektif. Menurut Radbruch setidaknya ada empat poin yang berkaitan dengan kepastian hukum, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>46</sup> M. Muslih, 2013, "Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum)", *Jurnal Legalitas*, IV (1), Hlm. 130-152.

<sup>47</sup> *Ibid.*

1. Hukum itu positif, artinya adalah hukum yang dimaksudkan berupa peraturan perundang-undangan;
2. Hukum didasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan tersebut pasti, artinya apabila hukum tersebut diputuskan oleh hakim, maka hakim memutus sesuai fakta dan tidak berdasar atas penilaian pribadi yang disebut klausula umum kesopanan dan kemaian baik;
3. Kenyataan atau fakta yang ada dirumuskan dengan cara yang jelas dan mudah dipahami serta mudah dilaksanakan, sehingga terhindar dari kekeliruan pemaknaan;
4. Hukum positif tidak boleh mudah berubah.<sup>48</sup>

Unsur kepastian hukum harus dijaga demi keteraturan dan ketertiban kehidupan bernegara. Oleh karenanya, hukum positif yang mengatur kepentingan manusia harus ditaati, meskipun hukum positif kurang adil atau kurang mencapai tujuan hukum. Kepastian hukum adalah kepastian hukum itu tersendiri, kepastian merupakan produk dari hukum atau khususnya produk peraturan perundang-undangan. Sehingga, begitu datang hukum datanglah kepastian.<sup>49</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

Salah satu bagian penting dari teori adalah sebuah konsep. Kerangka konseptual perlu dibangun sebagai aspek dalam rancangan penelitian, sehingga kerangka konseptual dapat dirancang sebagai perkiraan teoritis dari hasil yang akan dicapai setelah dilakukannya analisis kritis dalam penelitian. Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa sesuatu dari yang awalnya abstrak

---

<sup>48</sup> Engrina Fauzi, *Op.Cit.*, Hlm. 16-17.

<sup>49</sup> *Ibid.*

menjadi sesuatu yang lebih konkrit, yang disebut juga dengan *operational definition*.<sup>50</sup> Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai.

Kerangka konsep tersebut berguna untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas. Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan dalam penulisan penelitian yang berjudul Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik PT Bank Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Barat. Adapun beberapa pengertian yang menjadi konseptual dari tesis ini akan dijelaskan dibawah ini:

a. Pemenuhan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pemenuhan diartikan sebagai proses, cara, atau perbuatan untuk berusaha memenuhi.<sup>51</sup>

b. Persentase

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Persentase dimaknai sebagai bagian dari keutuhan yang dinyatakan dengan persen; bagian yang diperkirakan; angka persen.<sup>52</sup>

c. Saham

Berdasarkan Pasal 60 ayat 1 UU No. 40 Tahun 2007, Saham adalah benda bergerak dan memberikan hak kepada pemiliknya.

---

<sup>50</sup> Lilik Rasjidi dan Ira Thania, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, Hlm. 65.

<sup>51</sup> Badan Pengembangan Bahasa dan Perbukuan, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima*, Kementerian Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia, kbbi.kemdikbud.go.id.

<sup>52</sup> Badan Pengembangan Bahasa dan Perbukuan, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima*, Kementerian Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia, kbbi.kemdikbud.go.id.



d. Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat

Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

e. Pemegang Saham Pengendali

Berdasarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, Pemegang Saham Pengendali adalah badan hukum dan/atau perorangan dan/atau kelompok usaha yang:

- 1) Memiliki saham Bank sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan bank dan mempunyai hak suara;
- 2) Memiliki saham bank kurang dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah saham yang dikeluarkan Bank dan mempunyai hak suara namun dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian Bank baik secara langsung maupun tidak langsung.

f. PT Bank Nagari

PT Bank Nagari adalah salah satu Lembaga Keuangan yang berstatus Perusahaan Perseroan Daerah yang berada di Provinsi Sumatera Barat.

## F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto Penelitian Hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu hal atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara

menganalisisnya.<sup>53</sup> Oleh karena itu, guna memperoleh data yang konkrit sebagai bahan penelitian, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### **1. Pendekatan Masalah**

Dalam penelitian ini, maka dibutuhkan suatu metode penelitian yang akan menjadi pedoman dalam pelaksanaan penelitian, sehingga hasil penelitian nantinya dapat dinyatakan valid, ilmiah dan dapat dipertanggung jawabkan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, peneliti memilih untuk menggunakan pendekatan masalah Yuridis-Normatif yang didukung data empiris. Pendekatan masalah Yuridis-Normatif diartikan sebagai pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah menggunakan teori-teori, konsep-konsep, mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau melalui pendekatan perundang-undangan sedangkan data empiris dalam penelitian ini dibutuhkan untuk menjelaskan lebih lanjut rumusan masalah yang diangkat. Penelitian ini akan berfokus kepada norma hukum dan akan ditunjang dengan hasil wawancara. Selain itu juga didasarkan pada sinkronisasi hukum secara vertikal maupun horizontal pada hukum positif untuk menentukan kesesuaian dengan asas-asas hukum. Pemilihan pendekatan masalah ini disebabkan penelitian ini akan membahas mengenai upaya apa saja yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk memenuhi persentase saham di PT Bank Nagari sebagai Pemegang saham Pengendali serta membahas konsekuensi apa yang akan terjadi apabila tidak terpenuhinya persentase tersebut oleh Pemerintah Sumatera Barat sebagai Pemegang Saham Pengendali.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto (1), *Ibid*, Hlm 146.

<sup>54</sup> *Ibid*.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif, yaitu bertujuan mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap suatu objek penelitian yang diteliti melalui sampel atau data yang telah terkumpul dengan kalimat-kalimat serta menggunakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang diperoleh pada objek penelitian guna membahas mengenai permasalahan-permasalahan serta memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang berlaku umum pada suatu permasalahan hukum. Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di lapangan dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.<sup>55</sup>

## 3. Sumber dan Jenis Data

### a. Sumber Data

#### 1. Penelitian Kepustakaan

Dalam penelitian ini peneliti mengumpulkan bahan-bahan dari berbagai literatur yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan jurnal yang diperoleh dari Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Perpustakaan Pascasarjana Hukum Universitas Andalas dan Perpustakaan Daerah Provinsi Sumatera Barat.

---

<sup>55</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Rafika, 2002, Hlm. 15.

## 2. Penelitian Lapangan

Dalam penelitian ini peneliti mengumpulkan data yang akurat melalui wawancara dengan Staf Bagian Hukum PT Bank Nagari dan Kepala Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat.

### b. Jenis Data

#### 1. Data Primer

Data Primer dalam penelitian ini adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya<sup>56</sup>. Data sekunder ini terdiri dari:

a. Bahan hukum primer, yaitu berbagai bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan. Dalam pengkajian lebih lanjut Tentang Pemenuhan Persentase Saham Oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Selaku Pemegang Saham Pengendali PT Bank Nagari ini digunakan peraturan perundangan-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

---

<sup>56</sup>Bambang Waluyo, *Ibid.*, Hlm. 30.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
  4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja Dan Anggaran, Kerja Sama, Pelapolan, Dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.
  5. Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/24/PBI/2012 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, buku, hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum dan lain-lain.
  - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan lainnya.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama yaitu masyarakat atau disebut juga dengan data dasar.<sup>57</sup> Data sekunder ini didapatkan melalui wawancara dengan Staf Bagian Hukum PT Bank Nagari dan Kepala Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat.

## 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data diawali dengan kegiatan penelusuran peraturan perundang-undangan dan sumber hukum positif lain dari sistem hukum yang

---

<sup>57</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Hlm. 19.

dianggap relevan dengan pokok persoalan hukum yang sedang dihadapi. Teknik pengumpulan data dalam penulisan ini:

a. Wawancara

Menurut Fred N. Kerlinger dalam buku Pengantar Metode Penelitian Hukum karangan Aminuddin dan Zainal Asikin, wawancara adalah situasi peran-antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.<sup>58</sup> Sebelum melakukan wawancara, diperlukan membuat daftar pertanyaan yang semi terstruktur dan bersifat fokus kepada pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan agar tetap pada pokok permasalahan, namun tidak menutup kemungkinan muncul pertanyaan yang keluar dari pokok permasalahan pada saat berlangsungnya wawancara.<sup>59</sup> Wawancara direncanakan akan dilakukan dengan Staf Bagian Hukum PT Bank Nagari dan Kepala Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum. Bagi penelitian hukum empiris, studi dokumen merupakan metode pengumpulan data yang dipergunakan bersama-sama dengan metode lain seperti wawancara, pengamatan (observasi), dan kuesioner. Dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah dokumen yang berhubungan dengan Pemenuhan Persentase Saham Oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Selaku Pemegang Saham Pengendali PT Bank Nagari.

---

<sup>58</sup> Aminuddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit.*, Hlm. 82.

<sup>59</sup> Sugiyono, 2006, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, Hlm. 262-263.

## 5. Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

Setelah data diperoleh, maka akan dipilih dan diperbaiki susunan data untuk dilakukan pengeditan data agar bisa dianalisis.

### b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian yaitu deskriptif kualitatif, maka analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian<sup>60</sup>.

## G. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan di Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, serta penelitian yang telah dipublikasikan di internet, penelitian dengan judul **“PEMENUHAN PERSENTASE SAHAM OLEH PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA BARAT SELAKU PEMEGANG SAHAM PENGENDALI PT BANK NAGARI”**. belum pernah dilakukan. Memang ada ditemukan penelitian sebelumnya yang sedikit memiliki kesamaan dengan judul yang akan diteliti ini, namun permasalahan, landasan peraturan yang digunakan, dan bidang kajiannya pada tesis tersebut berbeda, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>60</sup> Zainuddin Ali, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 107.

1. Peralihan Bank Perkreditan Rakyat Menjadi Badan Usaha Milik Daerah Yang Berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah. Penelitian tersebut dilakukan oleh Rivai Putra, Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas pada Tahun 2017, dengan membahas dua rumusan masalah, yaitu:
  - a. Bagaimana proses peralihan bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah berupa perusahaan perseroan daerah?
  - b. Bagaimana kedudukan pemegang saham/pemilik modal setelah bank perkreditan rakyat menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah?

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi *legal problem* penelitian tersebut, dapat dilihat bahwa yang diteliti adalah proses peralihan bank perkreditan rakyat yang semula adalah bank swasta yang kemudian berubah menjadi badan usaha milik daerah yang berbentuk perusahaan perseroan daerah. Peraturan yang menjadi pedoman dalam penelitian tersebut adalah Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat. Sementara, dalam penelitian ini, yang menjadi sorotan paling penting adalah bagaimana upaya oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam memenuhi persentase kepemilikan saham agar PT Bank Nagari tetap berstatus hukum sebagai Perusahaan Perseroan Daerah serta apabila persentase kepemilikan saham tersebut tidak terpenuhi, maka bagaimana konsekuensinya terhadap status hukum PT Bank Nagari selaku Badan Usaha Milik Daerah, sehingga penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Rivai Putra pada tahun 2017.



2. Perubahan Perseroan Terbatas (PT) BPR Kerta Raharja Kabupaten Bandung Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Dihubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Penelitian ini dilakukan oleh Sifa Fauziah, Mahasiswa Program Pascasarjana Magister Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Pasundan pada tahun 2020, dengan membahas 3 rumusan masalah, yaitu:

- a. Bagaimana pengaturan terjadinya perubahan badan hukum Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Perseroan Daerah dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah?
- b. Bagaimana hambatan dan kendala yang ditemui dalam perubahan badan hukum Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Perseroan Daerah dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah?
- c. Apa upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai pemilik saham terbesar dalam menyelesaikan perubahan badan hukum Perseroan Terbatas menjadi Perusahaan Perseroan Daerah?

Terhadap penelitian yang dilakukan oleh Sifa Fauziah ini dengan penelitian ini terdapat perbedaan. Perbedaannya dapat dilihat dari objek penelitian dan pokok bahasan dari penelitian. Berdasarkan perbedaan objek penelitian, dapat dilihat yang menjadi objek penelitian oleh penelitian sebelumnya adalah PT BPR Kerta Raharja yang berkedudukan hukum di Kabupaten Bandung. Sementara pokok bahasan yang menjadi fokus dari penelitian tersebut adalah bagaimana proses, upaya dan kendala yang dialami dalam perubahan status PT BPR Kerta Raharja menjadi Perusahaan Perseroan

Daerah. Sementara itu, penelitian ini akan mengkaji bagaimana upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat dalam mengatasi tidak terpenuhinya persentase kepemilikan saham sesuai ketentuan PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

