

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pembangunan nasional berlandaskan pada amanat Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan,” serta Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembangunan nasional Indonesia juga bertumpu pada trilogi pembangunan, yaitu: (1) pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; (2) stabilitas nasional yang sehat dan dinamis; dan (3) pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketiga unsur trilogi pembangunan tersebut harus dilaksanakan secara serasi, selaras, dan seimbang, sehingga pembangunan ekonomi tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan, tetapi juga menjamin stabilitas nasional dan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Penyelenggaraan pembangunan ekonomi pada hakikatnya harus menekankan adanya keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, stabilitas nasional, dan pemerataan pembangunan guna mencapai tujuan pembangunan nasional secara berkelanjutan. Dengan demikian, pembangunan ekonomi tidak dapat hanya berfokus pada ekspansi dan peningkatan pertumbuhan semata, tetapi juga harus mampu menjaga stabilitas sistem ekonomi dan memastikan distribusi hasil pembangunan yang adil bagi seluruh masyarakat. Keseimbangan antara ketiga unsur tersebut menjadi faktor penting dalam mewujudkan

masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

Salah satu instrumen strategis dalam mewujudkan pembangunan ekonomi nasional adalah sektor perbankan. Bank merupakan bagian penting dari sistem keuangan dan sistem pembayaran suatu negara, bahkan dalam era globalisasi saat ini, perbankan juga menjadi bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran dunia. Peran strategis perbankan terlihat dari besarnya kontribusi sektor ini terhadap perekonomian nasional. Berdasarkan data resmi Statistik Perbankan Indonesia yang dirilis oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), total aset perbankan nasional (Bank Umum) per Desember 2025 mencapai Rp13.646,41 triliun. Dari total dana tersebut, porsi terbesar dikuasai oleh kelompok bank swasta dan bank milik negara (BUMN) yang bersaing ketat di papan atas industri.¹

Bank Umum Swasta Nasional (BUSN) menjadi penguasa pangsa pasar terbesar dengan memegang kendali atas 44,08% dari kue aset nasional. Angka ini ditempel sangat ketat di posisi kedua oleh Bank BUMN (Himbara) yang menguasai 43,23% pangsa pasar, menyusul laju pertumbuhan tahunan mereka yang impresif sebesar 9,19%. Sisa porsi kecil dari aset perbankan komersial lainnya kemudian dibagi di antara Bank Pembangunan Daerah (BPD) serta kantor cabang bank asing yang beroperasi di Indonesia.²

¹ OJK, “Laporan Surveillance Perbankan Indonesia,” 2025, [https://ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/laporan-profil-industri-perbankan/Documents/LSPI Triwulan IV 2025.pdf](https://ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/laporan-profil-industri-perbankan/Documents/LSPI%20Triwulan%20IV%202025.pdf).

² KONTAN, “OJK: Aset Bank BUMN Tumbuh Lebih Cepat Dibandingkan Bank Swasta,” TradingView, 2026, <https://id.tradingview.com/news/kontan:acf3a7d8887ea:0/>. Diakses pada 26 Maret 2026

Jika dibedah berdasarkan skala modal institusinya, konsentrasi likuiditas terbesar mutlak berpusat di kelompok KBMI 4 (bank dengan modal inti di atas Rp70 triliun) yang menguasai 51,37% atau Rp7.010,90 triliun dari total aset nasional. Gurita bisnis di kelas ini dipimpin oleh dua raksasa pelat merah: Bank Mandiri yang kokoh di posisi puncak dengan aset konsolidasi mencapai Rp2.829,94 triliun, serta Bank Rakyat Indonesia (BRI) di urutan kedua dengan total aset sebesar Rp2.135,37 triliun per akhir Desember 2025. Sisa kekuatan dari kelompok elit ini kemudian ditopang oleh kinerja keuangan solid Bank Central Asia (BCA) dan Bank Negara Indonesia (BNI).³

Sementara itu, industri Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dan BPR Syariah (BPRS) bergerak di ceruk pasar mikro dengan skala bisnis yang tetap tumbuh positif di tengah tantangan ekonomi. Hingga Desember 2025, total aset BPR/BPRS secara nasional berhasil membukukan pertumbuhan sebesar 5,60% secara tahunan (*year-on-year*). Ekspansi aset industri ini ditopang kuat oleh fungsi intermediasi yang berjalan solid, di mana penyaluran kredit tumbuh 5,94% mencapai Rp177,42 triliun dan penghimpunan Dana Pihak Ketiga (DPK) meningkat 5,86% menjadi Rp169,69 triliun. Saat ini, struktur industri BPR/BPRS juga sedang mengalami transformasi besar lewat akselerasi kebijakan konsolidasi atau merger dari OJK demi memenuhi ketentuan modal inti minimum Rp6 miliar guna memperkuat daya saing dan keamanan dana nasabah di daerah.⁴

³ Kompas, "Adu Aset 5 Bank Jumbo Di Indonesia, Siapa Paling Tinggi?," Kompas, 2026, <https://money.kompas.com/read/2026/03/03/103000226/adu-aset-5-bank-jumbo-di-indonesia-siapa-paling-tinggi?page=all>. Diakses pada 26 Maret 2026

⁴ KONTAN, "OJK Kebut Konsolidasi BPR, Sebanyak 142 BPR/S Sudah Melebur," TradingView, 2026, <https://id.tradingview.com/news/kontan:ca9d2b22f87ea:0/>. Diakses pada 26 Maret 2026

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perbankan memiliki peran sentral dalam menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat guna mendukung berbagai sektor pembangunan ekonomi nasional.

Dalam perspektif hukum dan ekonomi, keberadaan bank yang telah memperoleh izin resmi dari otoritas yang berwenang pada hakikatnya tidak hanya menjadi milik pemegang saham atau pemilik modal, tetapi juga merupakan institusi kepercayaan publik (*public trust institution*). Oleh karena itu, keberlangsungan usaha bank tidak hanya menjadi tanggung jawab pemiliknya, melainkan juga berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas karena fungsi bank sangat erat dengan stabilitas sistem keuangan dan keberlangsungan aktivitas ekonomi masyarakat. Dalam konteks tersebut, penguatan kelembagaan dan struktur permodalan bank, termasuk Bank Perekonomian Rakyat (BPR), menjadi penting untuk menjaga stabilitas sistem keuangan nasional sekaligus mendukung pemerataan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan (selanjutnya disingkat dengan UU Perbankan), dinyatakan bahwa “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.”

Kinley mendefinisikan bank yaitu, *"A bank is an institution which provides to individuals such advances of money which may be required and safely made, and to which individuals trust money when not required by them for use"* (bank adalah suatu lembaga yang menyediakan kepada individu-individu sejumlah uang yang mungkin diperlukan dan dibuat dengan aman, dan kepada siapa

individu-individu mempercayai uang ketika mereka tidak memerlukannya untuk digunakan.⁵

Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya. Berdasarkan dua definisi tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pengertian bank dan perbankan merupakan dua peristilahan yang berbeda. Pengertian bank lebih diorientasikan pada badan usahanya dan kegiatan bank, sementara pengertian perbankan lebih luas lagi di dalamnya meliputi kelembagaan dan cara serta proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.⁶

Perbedaan antara Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR)—yang selanjutnya bertransformasi menjadi Bank Perekonomian Rakyat berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan—dapat dianalisis secara komprehensif melalui beberapa aspek utama. Dari aspek cakupan kegiatan usaha, Bank Umum memiliki ruang lingkup kegiatan yang luas meliputi penghimpunan dana, penyaluran kredit, penyediaan jasa sistem pembayaran, transaksi valuta asing, serta aktivitas *treasury* dan investasi lainnya.⁷ Sebaliknya, BPR memiliki keterbatasan kegiatan usaha yang pada prinsipnya hanya mencakup penghimpunan dana dalam bentuk tabungan

⁵ David Kinley and United States National Monetary Commission, *The Independent Treasury of the United States and Its Relations to the Banks of the Country* (Government Printing Office, 1910), <https://www.llmc.com/searchResultVolumes2.aspx?ext=true&catalogSet=10034>.

⁶ Rika Saleo, “Analisis Tingkat Kesehatan Bank Dengan Menggunakan Metode Camel (Studi Kasus Pada PT. Bank Mandiri Tbk),” *Jurnal EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis, Dan Akuntansi* 5, no. 2 (2017), hlm. 2144.

⁷ Dian Oktariani et al., *Booklet Perbankan Indonesia 2024* (Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan, 2024).

dan deposito serta penyaluran kredit, serta tidak diperkenankan memberikan jasa lalu lintas pembayaran secara penuh.⁸

Dari aspek fungsi dalam sistem keuangan, Bank Umum berperan sebagai lembaga intermediasi utama yang terintegrasi langsung dengan sistem pembayaran dan transmisi kebijakan moneter nasional. Peran tersebut menjadikan Bank Umum sebagai pilar utama stabilitas sistem keuangan dan penggerak utama aktivitas ekonomi makro. Di sisi lain, BPR memiliki fungsi yang lebih spesifik sebagai lembaga keuangan mikro yang berfokus pada pembiayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) serta peningkatan inklusi keuangan di tingkat lokal.⁹

Dari aspek kompleksitas regulasi dan pengawasan, Bank Umum tunduk pada kerangka regulasi yang lebih kompleks, termasuk kewajiban penerapan manajemen risiko yang mencakup delapan jenis risiko serta pengawasan berbasis risiko oleh Otoritas Jasa Keuangan. Selain itu, Bank Umum juga memiliki keterkaitan erat dengan kebijakan makroprudensial yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Sebaliknya, BPR diatur dalam kerangka regulasi yang lebih sederhana dengan cakupan risiko yang lebih terbatas, meskipun mengalami penguatan signifikan pasca reformasi sektor keuangan melalui UU P2SK dan regulasi turunannya.¹⁰

⁸ Pemerintah Pusat Indonesia, “Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan” (Pemerintah Pusat, 1998), <https://peraturan.bpk.go.id/details/45486/uu-no-10-tahun-1998>.

⁹ Otoritas Jasa Keuangan, *Roadmap Pengembangan Dan Penguatan Industri BPR Dan BPRS* (Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan, 2024).

¹⁰ Pemerintah Pusat Indonesia, “Undang-Undang (UU) Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan” (Jakarta, n.d.).

Dari aspek skala modal dan struktur usaha, Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan sebagai pembaruan terhadap rezim perbankan sebelumnya, perbedaan antara bank umum dan Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dapat dilihat dari aspek skala modal dan struktur usaha. Dari sisi skala modal, bank umum memiliki kebutuhan permodalan yang jauh lebih besar, mencapai skala triliunan rupiah sesuai dengan ketentuan regulator, sehingga mampu menjalankan kegiatan usaha secara luas hingga tingkat nasional maupun internasional. Sebaliknya, BPR memiliki skala modal yang relatif kecil, umumnya dalam kisaran miliar rupiah dan disesuaikan dengan wilayah operasionalnya yang bersifat lokal.¹¹

Dari sisi struktur usaha, bank umum memiliki kegiatan yang lebih kompleks, meliputi penghimpunan dana dalam bentuk giro, tabungan, dan deposito, penyaluran kredit, serta penyediaan jasa lalu lintas pembayaran dan layanan keuangan lainnya. Sementara itu, BPR memiliki struktur usaha yang lebih sederhana dan terbatas, yaitu hanya menghimpun dana dalam bentuk tabungan dan deposito serta menyalurkan kredit, serta tidak diperkenankan untuk memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Dengan demikian, bank umum mencerminkan lembaga keuangan berskala besar dan kompleks, sedangkan BPR berperan sebagai lembaga keuangan skala kecil yang fokus pada pembiayaan masyarakat dan usaha mikro di tingkat daerah.

Dari aspek jangkauan wilayah operasional, menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan yang memperbarui ketentuan perbankan sebelumnya, bank umum memiliki

¹¹ Indonesia.

wilayah operasional yang sangat luas, mencakup tingkat nasional bahkan dapat menjangkau internasional melalui jaringan kantor cabang, kantor perwakilan, serta layanan digital. Hal ini dimungkinkan karena bank umum memiliki kapasitas modal yang besar dan sistem operasional yang kompleks. Sebaliknya, Bank Perekonomian Rakyat (BPR) memiliki jangkauan wilayah yang terbatas dan umumnya hanya beroperasi pada tingkat daerah tertentu, seperti kabupaten atau provinsi, sesuai dengan izin usaha yang diberikan oleh otoritas. Keterbatasan ini sejalan dengan tujuan BPR yang lebih difokuskan pada pelayanan masyarakat lokal, khususnya sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Dengan demikian, dari sisi jangkauan wilayah operasional, bank umum bersifat luas dan ekspansif, sedangkan BPR bersifat terbatas dan berorientasi lokal.¹²

BPR sebagai salah satu bentuk perbankan juga memiliki kontribusi terhadap pembangunan ekonomi Indonesia. Bank Perekonomian Rakyat (BPR) merupakan lembaga keuangan yang dibentuk untuk melayani kebutuhan pelayanan jasa-jasa perbankan bagi masyarakat ekonomi lemah, terutama usaha kecil di Indonesia. Peran BPR kepada usaha kecil dianggap penting bagi peningkatan pembiayaan usaha mikro dan kecil karena selama ini usaha kecil sebagai sektor yang berperan penting dalam perekonomian Indonesia memerlukan suntikan modal dari pihak luar. Peran usaha kecil yang besar ditunjukkan oleh kontribusinya terhadap produksi nasional, jumlah unit usaha

¹² Indonesia.

dan pengusaha, serta penyerapan tenaga kerja. Oleh karena itu, secara langsung BPR juga turut membantu pertumbuhan sektor ekonomi di Indonesia.¹³

BPR secara kelembagaan diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 7/POJK.03/2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat sebagai pembaruan peraturan sebelumnya yaitu POJK Nomor 62/POJK.03/2020 Tentang Bank Perkreditan Rakyat. Disamping itu, aturan yang ikut mendukung dalam penguatan BPR adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (atau yang biasa disingkat dengan UU P2SK) dimana dalam undang-undang ini, terjadi perubahan arti BPR yang awalnya Bank Perkreditan Rakyat saat ini berubah menjadi Bank Perekonomian Rakyat. Selain itu, UU P2SK juga semakin memperluas fungsi BPR yang tidak hanya sebatas memberantas rentenir dan membiayai usaha yang *unbankable* tetapi juga dapat melakukan kegiatan usaha lainnya seperti bisa melakukan kegiatan teknologi, bisa melakukan kegiatan transfer, melakukan penyertaan modal kepada usaha yang mendukung industri, bisa mengambil alih jaminan dan juga saat ini diperkenankan untuk bisa melakukan *go public*.¹⁴

Perubahan nama dari Bank Perkreditan Rakyat menjadi Bank Perekonomian Rakyat yang diatur dalam UU P2SK Nomor 4 Tahun 2023 bukan sekadar pergantian nomenklatur, melainkan membawa perbedaan substantif dari setidaknya empat aspek. Pertama, dari aspek fungsi: Bank Perkreditan Rakyat hanya diperkenankan melakukan kegiatan penghimpunan dana (tabungan dan

¹³ Zednita Azriani, Harianto, and Nunung Nuryartono, "Peranan Bank Perkreditan Rakyat Terhadap Kinerja Usaha Kecil Di Sumatera Barat," *Forum Pascasarjana* 31, no. 3 (2008), hlm. 173.

¹⁴ Khoirifa Argisa Putri, "UU P2SK Berlaku, Ini Dia Perubahan Yang Terjadi Di Industri BPR," *Infobanknews*, 2023, <https://infobanknews.com/uu-p2sk-berlaku-ini-dia-perubahan-yang-terjadi-di-industri-bpr/>, diakses pada 5 Mei 2024.

deposito) dan penyaluran kredit, sedangkan Bank Perekonomian Rakyat kini dapat melakukan kegiatan transfer dana, penyertaan modal kepada lembaga yang mendukung industri, pengambilalihan agunan, dan bahkan melakukan penawaran umum (*go public*). Kedua, dari aspek cakupan layanan: Bank Perkreditan Rakyat secara historis dibatasi melayani masyarakat pedesaan dan kecamatan, sementara Bank Perekonomian Rakyat dapat mengembangkan layanan digital yang menjangkau nasabah lebih luas. Ketiga, dari aspek tata kelola: standar GCG Bank Perekonomian Rakyat diperketat melalui POJK 7/2024 dengan persyaratan struktur organisasi yang lebih komprehensif. Keempat, dari aspek permodalan: kewajiban modal inti minimum Bank Perekonomian Rakyat (Rp6 miliar) lebih tinggi dari sebelumnya, mencerminkan ekspektasi kapasitas usaha yang lebih besar.

Dalam pendirian BPR juga harus didukung oleh struktur modal yang kuat. Struktur modal dalam sebuah perusahaan tidak akan lepas dari masalah pengelolaan dana yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan investasinya maupun operasional. Masalah pengelolaan dana tersebut berhubungan dengan bagaimana perusahaan menentukan sumber dana yang akan digunakan dalam menjalankan serta mengembangkan kegiatan investasinya serta kegiatan operasional perusahaan.¹⁵

Modal merupakan faktor penting bagi BPR dalam pengembangan usaha yang sehat dan dapat menyerap risiko kerugian. Modal yang kuat dapat membantu BPR menghadapi masa-masa sulit dan memperbesar bisnis BPR

¹⁵ Khorida AR and Eko Narto Utomo, Determinan Struktur Modal Pada Bank Perkreditan Rakyat Di Tangerang Tahun 2013-2017, JIMAT: Jurnal Ilmu Manajemen Dan Akuntansi Terapan, Vol. 10, No. 2, 2019, hlm. 1.

sehingga semakin efisien dan menguntungkan. Modal disetor harus ditempatkan dalam bentuk deposito di bank umum di Indonesia atas nama Otoritas Jasa Keuangan. Kemudian dari modal disetor tersebut, paling sedikit 50 persennya wajib digunakan sebagai modal kerja. Selayaknya bank lain, BPR menitikberatkan pada faktor kepercayaan (*trust*) dari masyarakat untuk menyimpan dananya dan selanjutnya disalurkan ke debitur yang membutuhkan atau tertarik untuk meminjam dana.¹⁶

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/POJK.03/2015 Tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat telah menjelaskan secara detail mengenai aturan mengenai risiko-risiko yang harus dikelola dalam penerapan manajemen risiko. Dalam pasal 3 ayat 1, dijelaskan bahwa terdapat enam risiko yang harus dikelola dalam penerapan manajemen risiko di BPR yang meliputi risiko kredit, risiko operasional, risiko kepatuhan, risiko likuiditas, risiko reputasi, dan risiko strategik.¹⁷ POJK tersebut dikuatkan dengan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1 /SEOJK.03/2019 Tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat, dimana BPR harus memastikan bahwa mereka memiliki modal inti minimum yang cukup untuk menutupi risiko yang dihadapi. Modal inti yang memadai sangat penting untuk menanggung kerugian yang mungkin timbul dari berbagai risiko operasional, kredit, pasar, dan likuiditas. Selain itu, BPR wajib melakukan penilaian terhadap kecukupan modal (*capital adequacy*) mereka secara berkala. Penilaian ini harus

¹⁶ Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Yogyakarta, “Bank Perkreditan Rakyat,” [¹⁷ Otoritas Jasa Keuangan Dewan Komisaris, “Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bpr Nomor 13/Pojk.03/2015,” *Nomor 13/Pojk.03/2015* \(Jakarta, 2015\).](https://pmperizinan.jogjakota.go.id/web/detail/194#:~:text=Modal%20disetor%20harus%20ditempatkan%20dalam,wajib%20digunakan%20sebagai%20modal%20kerja, diakses pada 5 Mei 2024 .</p></div><div data-bbox=)

mencakup berbagai jenis risiko yang dihadapi oleh BPR dan memastikan bahwa modal yang dimiliki cukup untuk menutupi risiko-risiko tersebut.¹⁸

Perbedaan manajemen risiko antara Bank Umum dan Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dapat dilihat dari beberapa aspek utama. Dari sisi dasar hukum, Bank Umum mengacu pada POJK 18/POJK.03/2016, sedangkan BPR menggunakan POJK 13/POJK.03/2015 yang diperkuat dengan SEOJK 1/SEOJK.03/2019. Dalam hal jumlah jenis risiko yang wajib dikelola, Bank Umum harus mengelola delapan jenis risiko, yaitu risiko kredit, pasar, likuiditas, operasional, hukum, reputasi, strategik, dan kepatuhan. Sementara itu, BPR hanya diwajibkan mengelola enam risiko, yaitu risiko kredit, operasional, kepatuhan, likuiditas, reputasi, dan strategik.

Perbedaan lainnya terletak pada risiko pasar, di mana Bank Umum wajib mengelolanya termasuk risiko suku bunga dan nilai tukar, sedangkan BPR tidak diwajibkan karena tidak beroperasi di pasar valuta asing. Dari sisi risiko hukum, Bank Umum mengelolanya secara eksplisit, sementara pada BPR risiko ini umumnya termasuk dalam risiko kepatuhan. Terkait kewajiban KPMM (CAR), baik Bank Umum maupun BPR memiliki batas minimum sebesar 8%, namun metode perhitungan pada BPR lebih sederhana. Selain itu, Bank Umum juga diwajibkan melakukan stress testing secara berkala, sedangkan pada BPR tidak ada kewajiban eksplisit untuk melakukannya.

Selain modal, tata kelola juga menjadi salah satu fokus permasalahan yang ada di BPR saat ini. BPR dalam melaksanakan kegiatan usahanya tersebut haruslah menerapkan prinsip-prinsip GCG (*Good Corporate Governance*)

¹⁸ Otoritas Jasa Keuangan, “Seojk/2019/01/Manajemen-Risiko” (Jakarta, 2019).

karena BPR juga menghimpun dana dari masyarakat. Pengelolaan yang baik terhadap BPR akan memberikan perlindungan tersendiri kepada masyarakat yang menyimpan dananya di BPR tersebut. Optimalisasi penerapan tata kelola penting dilakukan mengingat risiko dan tantangan yang dihadapi BPR dan BPRS baik dari internal maupun eksternal semakin banyak dan kompleks. Tata kelola pada BPR dan BPRS pada dasarnya yaitu penerapan prinsip-prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), independensi (*independency*), dan kewajaran (*fairness*).¹⁹

Penerapan tata kelola yang optimal dilakukan dengan memastikan kecukupan struktur dan infrastruktur tata kelola (*governance structure*) BPR dan BPRS agar penerapan tata kelola mendapatkan hasil yang sesuai dengan harapan *stakeholders* BPR dan BPRS. Termasuk dalam struktur tata kelola adalah Direksi, Dewan Komisaris, Komite, dan satuan kerja/unit kerja/pegawai terkait pada BPR dan BPRS, serta ditambah dengan Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada BPRS. Adapun yang termasuk infrastruktur tata kelola BPR dan BPRS antara lain adalah kebijakan dan prosedur, sistem informasi manajemen serta tugas pokok dan fungsi masing-masing struktur organisasi. Selain itu, perlu dipastikan agar efektivitas proses penerapan tata kelola (*governance process*) BPR dan BPRS sesuai dengan kecukupan struktur dan infrastruktur tata kelola yang dipersyaratkan untuk masing-masing BPR serta hasil penerapan tata kelola

¹⁹ OJK, "Roadmap Pengembangan Industri BPR Dan BPRS (RBPR-S) 2021-2025," Otoritas Jasa Keuangan, 2021, 1, [https://ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/info-terkini/Pages/Roadmap-Pengembangan-Industri-BPR-dan-BPRS-\(RBPR-S\)-2021-2025.aspx](https://ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/info-terkini/Pages/Roadmap-Pengembangan-Industri-BPR-dan-BPRS-(RBPR-S)-2021-2025.aspx), diakses pada 14 Agustus 2024.

(*governance outcome*) BPR dan BPRS sesuai dengan yang dipersyaratkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

OJK telah menerbitkan berbagai ketentuan sebagai payung hukum pelaksanaan tata kelola BPR dan BPRS, antara lain: POJK Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola bagi BPR, POJK Nomor 24/POJK.03/2018 tentang Penerapan Tata Kelola bagi BPRS, Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan (SEOJK) Nomor 6/POJK.03/2016 tentang Penerapan Fungsi Kepatuhan BPR, SEOJK Nomor 11/SEOJK.03/2019 tentang penerapan Fungsi Kepatuhan bagi BPRS, SEOJK Nomor 7/POJK.03/2016 tentang Pelaksanaan Fungsi Audit Intern BPR, SEOJK Nomor 12/SEOJK.03/2019 tentang Penerapan Fungsi Audit Intern bagi BPRS, SEOJK Nomor 24 / SEOJK.03/2020 tentang Perubahan Atas SEOJK Nomor 5/SEOJK.03/2016 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi BPR dan SEOJK Nomor 13/SEOJK.03/2019 tentang Penerapan Tata Kelola bagi BPRS. Pemenuhan struktur organisasi minimal sebagaimana ketentuan perundang-undangan merupakan langkah awal dalam optimalisasi tata kelola.

Selain tata kelola, masalah penerapan teknologi informasi (TI) juga menjadi kendala tertentu di BPR. Banyak BPR yang kekurangan SDM yang memiliki kemampuan teknologi yang memadai sehingga menyebabkan kesulitan dalam mengelola dan memanfaatkan teknologi informasi yang ada. Banyaknya BPR yang berlokasi di daerah terpencil menyebabkan akses ke

²⁰ Otoritas Jasa Keuangan, *POJK Nomor 9 Tahun 2024 Tentang Penerapan Tata Kelola Bagi BPR Dan BPRS* (Jakarta: OJK, n.d.).

teknologi informasi dan infrastruktur yang memadai dapat menjadi masalah.²¹ Hal ini dapat membatasi kemampuan BPR dalam mengimplementasikan teknologi informasi yang canggih. Kurangnya pemahaman tentang teknologi informasi juga dapat menyebabkan kesulitan dalam memanfaatkan teknologi yang sudah ada. Hal ini dapat memperlambat proses digitalisasi di BPR.²² Selain itu, implementasi teknologi informasi membutuhkan biaya yang cukup besar, terutama untuk infrastruktur dan SDM yang memadai. Banyak BPR yang memiliki keterbatasan biaya, sehingga mereka tidak dapat menginvestasikan cukup untuk memperbaiki infrastruktur teknologi mereka.

Sebelumnya, OJK telah mengeluarkan regulasi terkait standar penerapan TI melalui POJK Nomor 75/POJK.03/2016 mengenai Standar Penyelenggaraan Teknologi Informasi bagi BPR dan BPRS. Dengan adanya pengaturan tersebut, BPR dan BPRS diharapkan dapat memiliki infrastruktur TI yang memadai sehingga efisiensi operasional dan peningkatan daya saing industri BPR dan BPRS dapat terwujud.²³

Masalah Sumber Daya Manusia (SDM) di Bank Perekonomian (BPR) adalah salah satu tantangan yang signifikan dalam operasional dan pengembangan BPR secara keseluruhan. Banyak pengamat dan praktisi menyatakan bahwa kualitas SDM BPR relatif masih perlu ditingkatkan, khususnya dalam hal kompetensi teknis dan digital, yang berdampak pada

²¹ Kompas, "BPR Perlu Percepatan Digitalisasi Untuk Hadapi Tantangan Global," Kompas, 2024, https://money.kompas.com/read/2024/06/18/170500626/bpr-perlu-percepatan-digitalisasi-untuk-hadapi-tantangan-global?utm_source=chatgpt.com. Diakses pada 28 Januari 2026

²² Suheriadi, "Ini Dua Kendala BPR Dalam Penerapan Digitalisasi," Infobanknews, 2021, <https://infobanknews.com/ini-dua-kendala-bpr-dalam-penerapan-digitalisasi/>, diakses pada 14 Agustus 2024.

²³ OJK, "Roadmap Pengembangan Industri BPR Dan BPRS (RBPR-S) 2021-2025."

efektivitas operasional dan daya saing lembaga tersebut di tengah perkembangan teknologi dan tren industri perbankan modern.²⁴ Hal ini dapat disebabkan oleh kurangnya pendidikan dan pengalaman profesional yang relevan, sehingga SDM BPR belum sepenuhnya memiliki kompetensi yang memadai untuk mengelola kegiatan operasional dan strategi bisnis yang kompleks. Keterbatasan kompetensi tersebut juga dapat memperlambat proses digitalisasi di BPR karena transformasi digital mensyaratkan penguasaan teknologi, strategi pemanfaatan data, serta pemahaman tentang risiko dan manajemen sistem informasi.²⁵ Selain itu, integritas dan sikap profesional SDM juga merupakan faktor penting dalam meningkatkan kualitas layanan kepada nasabah; kurangnya integritas dan semangat profesional di tingkat internal dapat mempengaruhi kepercayaan nasabah dan keseluruhan kinerja lembaga keuangan ini dalam jangka panjang.²⁶

Dalam hal inovasi produk dan layanan BPR juga perlu dilakukan pengembangan untuk meningkatkan kinerja dan daya saing di dunia perbankan. perubahan kebutuhan dan ekspektasi masyarakat terhadap produk dan layanan perbankan. Hal ini terjadi seiring pergeseran perilaku yang semakin mengandalkan teknologi. Selain itu, BPR dan juga harus mampu menyediakan

²⁴ Kompas, "Kompetensi SDM Jadi Tantangan BPR-BPRS Lakukan Transformasi Digital," Kompas, 2023, https://money.kompas.com/read/2023/04/11/232905326/kompetensi-sdm-jadi-tantangan-bpr-bprs-lakukan-transformasi-digital?utm_source=chatgpt.com. Diakses pada 28 Januari 2026

²⁵ Sunday Ade Sitorus, Anton Atno, and Parluhutan Sinaga, "HR Development Perspective On The Economic Growth Of Rural Banks In Indonesia In The Society 5.0 Era," *Journal of Economic, Bussines and Accounting (COSTING)* 7, no. 2 (January 18, 2024): 3127–43, <https://doi.org/10.31539/COSTING.V7I2.8837>.

²⁶ ANTARA, "Perbarindo Sebut BPR Perlu Perkuat Kompetensi Digital SDM - ANTARA News," ANTARA, 2023, https://www.antaranews.com/berita/3482874/perbarindo-sebut-bpr-perlu-perkuat-kompetensi-digital-sdm?utm_source=chatgpt.com. Diakses pada 28 Januari 2026

produk dan layanan inovatif dan variatif, murah, aman serta mudah diakses di berbagai tempat dan tidak terikat waktu.²⁷

Hadirnya Undang-Undang tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Jasa Keuangan (UU P2SK) mendorong BPR mengembangkan inovasi produk dan layanan dalam memperluas usahanya. Dengan kehadiran UU P2SK BPR dapat leluasa dalam mengembangkan produk berbasis ATM, *mobile banking* dan layanan digital lainnya yang terhubung dengan sistem pembayaran. Perluasan layanan tentu akan berimbas pada meluasnya pangsa pasar atau masyarakat yang akan dilayani oleh BPR/bank perekonomian syariah (BPRS) sehingga kinerja BPR dapat lebih meningkat.²⁸

Dalam pengembangan produk dan layanan BPR harus bersifat *customer sentric*. BPR perlu meningkatkan relevansi terhadap nasabah terkait penyediaan produk dan layanan. Inovasi produk dan layanan harus fungsional, dapat diandalkan (*reliable*), mudah digunakan (*useable*), dan mudah dimengerti (*understandable*). Untuk itu, BPR dapat melakukan analisis terkait kebutuhan dan nilai yang dibutuhkan nasabah, mengevaluasi kemampuan pengembangan produk dan layanan sesuai dengan strategi bisnis BPR, dan mendesain pengembangan produk dan layanan.²⁹

Secara filosofis, persoalan merger BPR menyentuh pertanyaan mendasar tentang relasi antara hukum dan keadilan dalam tata kelola perbankan rakyat. Di

²⁷ Intan Nirmala Sari, "BPR Diimpit Keterbatasan Dan Gempuran Digitalisasi Perbankan," Katadata, 2022, diakses pada 14 Agustus 2024.

²⁸ ANTARA, "Perbarindo: UU P2SK Dorong BPR Kembangkan Inovasi Produk Dan Layanan," Antaranews, 2023.

²⁹ ANTARA, "Perbarindo: UU P2SK Dorong BPR Kembangkan Inovasi Produk Dan Layanan," Antaranews, 2023, <https://www.antaranews.com/berita/3411159/perbarindo-uu-p2sk-dorong-bpr-kembangkan-inovasi-produk-dan-layanan>, diakses pada 14 Agustus 2024.

satu sisi, negara melalui OJK mendorong merger sebagai instrumen penguatan sistem perbankan; di sisi lain, bagi komunitas lokal yang selama ini menjadi pemilik dan pengguna BPR, merger dapat dirasakan sebagai hilangnya lembaga keuangan yang berakar pada kearifan lokal dan kepercayaan komunitas. Ketegangan antara kepentingan sistem (*systemic interest*) dan kepentingan komunitas (*communal interest*) inilah yang menjadikan merger BPR bukan sekadar persoalan teknis hukum, melainkan juga persoalan keadilan hukum yang perlu dikaji secara mendalam. Penelitian ini hadir untuk menjawab pertanyaan: apakah kerangka hukum yang ada mampu memastikan bahwa kepentingan semua pihak baik sistem perbankan, komunitas lokal, nasabah, dan pemegang saham terlindungi secara proporsional dalam proses merger BPR.

Dalam perspektif filsafat hukum, pengaturan mengenai merger BPR pada hakikatnya merupakan upaya negara untuk mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Kepastian hukum diperlukan agar proses merger berlangsung berdasarkan prosedur yang jelas dan dapat diprediksi; keadilan diwujudkan melalui perlindungan terhadap kepentingan pemegang saham, nasabah, kreditur, dan pegawai; sedangkan kemanfaatan tercermin pada terciptanya BPR yang sehat, efisien, dan mampu mendukung pembiayaan UMKM serta pembangunan ekonomi daerah. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan merger tidak hanya diukur dari terpenuhinya ketentuan regulator, tetapi juga dari kemampuannya mewujudkan nilai-nilai dasar hukum tersebut.

Pemerintah saat ini sedang fokus melaksanakan pengawasan yang ketat terhadap perkembangan Bank Perekonomian Rakyat (BPR), salah satunya

melalui kebijakan penguatan permodalan yang berdampak pada pengurangan jumlah BPR. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) selaku regulator sejak tahun 2015 telah menerbitkan POJK Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum BPR, yang mewajibkan BPR memiliki modal inti minimum Rp3 miliar pada 2020 dan Rp6 miliar pada 2024. Aturan ini kemudian disempurnakan melalui Surat Edaran OJK Nomor 2/SEOJK.03/2025 yang menegaskan kewajiban BPR untuk menjaga modal inti minimum Rp6 miliar setelah 31 Desember 2024, dengan ketentuan penambahan modal atau konsolidasi seperti merger dan akuisisi bagi BPR yang belum memenuhi persyaratan.³⁰ Pemenuhan modal inti ini bertujuan untuk mewujudkan tata kelola BPR yang lebih efisien serta manajemen resiko dan pengembangan sumber daya manusia yang berkelanjutan. Selain itu, perkembangan perekonomian dimana inflasi semakin tinggi mengharuskan lembaga keuangan baik konvensional maupun syariah harus memiliki modal dan dana cadangan yang besar agar kepercayaan nasabah terhadap lembaga tersebut tetap terjaga.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) POJK Nomor 5/POJK.03/2015, BPR yang tidak memenuhi jumlah modal inti minimum dikenakan sanksi administratif secara berjenjang, yang meliputi: (a) penurunan tingkat kesehatan BPR; (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

³⁰ Otoritas Jasa Keuangan, “Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bagi Bank Perekonomian Rakyat” (Jakarta, 2025), <https://ojk.go.id/id/regulasi/Pages/SEOJK-20325-Kewajiban-Penyediaan-Modal-Minimum-dan-Pemenuhan-Modal-Inti-Minimum-Bagi-BPR.aspx>.

lokasi kantor BPR; dan (e) pembatasan remunerasi atau bentuk lainnya kepada anggota Dewan Komisaris dan/atau Direksi BPR, atau imbalan kepada pihak terkait.

Lebih jauh, Pasal 22 ayat (4) ketentuan yang sama menegaskan bahwa BPR yang tidak dapat memenuhi modal inti minimum juga dikenakan sanksi administratif berupa kewajiban untuk melakukan penggabungan (merger) atau peleburan (konsolidasi) atau diambilalih (diakuisisi) dan/atau mendapatkan investor baru untuk memenuhi modal inti BPR. Ketentuan ini memiliki implikasi hukum yang sangat penting: merger BPR bukan sekadar pilihan strategis yang dapat diambil atau ditinggalkan oleh pemegang saham, melainkan merupakan kewajiban hukum yang dapat dipaksakan oleh OJK sebagai konsekuensi dari kegagalan memenuhi ketentuan permodalan. Inilah yang menjadikan merger BPR sebagai instrumen kebijakan hukum yang memiliki karakter *hybrid* dimana di satu sisi merupakan aksi korporasi yang memerlukan persetujuan RUPS, di sisi lain merupakan kewajiban regulatoris yang dapat dipaksakan melalui sanksi administratif.³¹

Meskipun berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan telah mengatur merger BPR, baik melalui Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, maupun berbagai Peraturan Otoritas Jasa Keuangan, namun dalam praktik pelaksanaannya masih ditemukan berbagai persoalan hukum.

³¹ Rifki Ramadansyah, Plt. Kepala Divisi OJK Prov. Sumatera Barat, Jawaban Tertulis Pertanyaan Penelitian No. 6, Surat No. S-34/KO.1533/2026, Padang, 30 Maret 2026; lihat juga Pasal 22 POJK Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum BPR.

Pengaturan tersebut secara normatif telah memberikan prosedur merger yang harus dipenuhi, tetapi implementasinya tidak selalu berjalan sebagaimana yang diharapkan. Dengan kata lain, masih terdapat kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dengan praktik pelaksanaannya (*das sein*), sehingga diperlukan penelitian hukum empiris untuk mengidentifikasi penyebab serta implikasi hukumnya.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya persoalan hukum yang menarik untuk dikaji. Dalam perspektif hukum perusahaan, merger merupakan tindakan hukum (*corporate action*) yang pada prinsipnya dilaksanakan berdasarkan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagai perwujudan kehendak organ perseroan. Namun dalam praktik industri BPR, merger tidak lagi semata-mata merupakan pilihan bisnis (*business judgment*), melainkan menjadi konsekuensi hukum dari kebijakan regulator apabila BPR tidak memenuhi ketentuan modal inti minimum atau kebijakan konsolidasi. Perubahan karakter merger dari tindakan korporasi yang bersifat sukarela menjadi tindakan yang didorong oleh kewajiban regulator menimbulkan persoalan mengenai hubungan antara kewenangan regulator, otonomi perseroan, serta perlindungan terhadap hak-hak para pemegang saham.

Jumlah BPR dan BPRS di Indonesia tercatat mengalami fluktuasi dalam beberapa tahun terakhir. Menurut data dari Otoritas Jasa Keuangan dijelaskan bahwa secara umum terjadi fluktuasi jumlah BPR dan BPRS dalam rentang tahun 2020-2024.

Tabel 1. 1

Jumlah BPR dan BPRS di Indonesia Tahun 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Bank Perekonomian Rakyat - BPR Konvensional	1.506	1.468	1.441	1.402	1.356
Bank Perekonomian Rakyat - BPR Syariah	163	164	167	173	174
Jumlah BPR/BPRS	1.669	1.632	1.608	1.575	1.530

Sumber: Statistik Perbankan Otoritas Jasa Keuangan, 2025

Berdasarkan data statistik perbankan, jumlah Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (BPRS) mengalami tren penurunan secara konsisten dalam lima tahun terakhir, khususnya pada kategori BPR konvensional. Pada tahun 2020, tercatat 1.506 BPR konvensional beroperasi di Indonesia. Jumlah ini terus menurun menjadi 1.468 pada tahun 2021, 1.441 pada tahun 2022, 1.402 pada tahun 2023, dan mencapai 1.356 pada tahun 2024. Sebaliknya, BPRS justru menunjukkan tren peningkatan meskipun relatif lambat. Pada tahun 2020, terdapat 163 BPRS, kemudian meningkat menjadi 164 pada tahun 2021, 167 pada tahun 2022, 173 pada tahun 2023, dan mencapai 174 pada tahun 2024.

Jika dilihat secara agregat, jumlah total BPR dan BPRS menurun dari 1.669 unit pada tahun 2020 menjadi 1.530 unit pada tahun 2024. Fenomena ini menunjukkan adanya konsolidasi, penggabungan, dan rasionalisasi industri BPR, yang sebagian besar disebabkan oleh kebijakan penguatan permodalan, persaingan dengan lembaga keuangan lainnya, serta perkembangan teknologi finansial. Sementara itu, peningkatan jumlah BPRS mengindikasikan adanya peluang pertumbuhan di segmen perbankan syariah, yang sejalan dengan

meningkatnya permintaan terhadap produk dan layanan keuangan berbasis prinsip syariah di Indonesia.

Saat ini OJK telah memberlakukan pula aturan *Single Presence Policy*, dimana satu pihak dilarang mengendalikan lebih dari satu bank, sehingga pihak tersebut untuk melakukan merger terhadap bank-bank yang dimilikinya. Aturan ini terkandung dalam POJK No.39/POJK.03/2017 tentang Kepemilikan Tunggal.³² Ketentuan *Single presence policy* yang mengatur adanya kepemilikan tunggal pada perbankan dengan diharuskannya salah satu skema konsolidasi, yaitu penggabungan, pembentukan bank *holding company*, atau fungsi *holding* terhadap pihak pengendali yang memiliki lembaga keuangan bank lebih daripada satu tersebut diubah melalui POJK No.12/POJK.03/2020 tentang Konsolidasi Bank Umum, yaitu pihak pengendali diperbolehkan memiliki bank lebih daripada satu bank melalui skema konsolidasi yang tidak hanya melalui merger, konsolidasi, atau integrasi namun pembentukan Kelompok Usaha Bank (KUB) juga turut dapat dilakukan saat ini.³³

Kebijakan ini berlaku secara umum untuk bank umum. Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan pada satu kelompok usaha dan meminimalkan risiko sistemik yang dapat timbul jika terjadi masalah pada salah satu bank yang dimiliki oleh kelompok tersebut.³⁴ Aturan ini sebelumnya telah berlaku di bank umum dan sedang dilaksanakan terhadap BPR, baik

³² Marwah Hasna Lathifah and Heru Suyanto, “Kebijakan Single Presence Policy Terhadap Struktur Kepemilikan Bank Pasca Konsolidasi Bank Umum,” *JULR: Jurnal USM Law Review* 5, no. 1 (2022), hlm. 18.

³³ OJK, “Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.03/2020 Tentang Konsolidasi Bank Umum,” Otoritas Jasa Keuangan, 2020.

³⁴ ABNR Counsellors at Law, “New OJK Regulation on Single Presence Policy | ABNR - Counsellors at Law,” ABNR Counsellors at Law, 2018, <https://www.abnrlaw.com/news/new-ojk-regulation-on-single-presence-policy>. diakses pada 29 Januari 2026

konvensional maupun syariah. Meskipun BPR memiliki karakteristik yang berbeda dengan bank umum, namun prinsip dasar menjaga stabilitas sistem perbankan tetap berlaku. Selain itu, merger BPR terus didorong agar dilakukan sebagai langkah mudah dalam pengawasan operasional oleh OJK, memperbaiki keuangan BPR, serta meluaskan ekspansi kredit. Kebijakan *Single presence policy* merupakan langkah yang penting untuk menjaga stabilitas sistem perbankan. Meskipun kebijakan ini membatasi ruang gerak bagi pemegang saham pengendali, namun merger dan konsolidasi dapat menjadi solusi yang efektif untuk tetap menjalankan bisnis perbankan sambil tetap memenuhi ketentuan regulasi.³⁵

Permasalahan hukum tersebut antara lain terlihat dari perubahan karakter merger BPR yang semula merupakan aksi korporasi berdasarkan keputusan bisnis para pemegang saham menjadi suatu kewajiban yang didorong oleh kebijakan regulator melalui ketentuan Modal Inti Minimum dan Single Presence Policy. Kondisi ini menimbulkan persoalan mengenai hubungan antara kewenangan regulator dengan prinsip kebebasan pemegang saham dalam menentukan tindakan korporasi. Di samping itu, dalam praktik merger juga muncul berbagai persoalan mengenai pemenuhan prosedur hukum, pengalihan hak dan kewajiban, perlindungan terhadap nasabah, kreditur, dan pemegang saham minoritas, serta batas tanggung jawab hukum Pemegang Saham Pengendali setelah merger dilaksanakan.

³⁵ KONTAN, "Konsolidasi Perbankan, OJK Targetkan Jumlah BPR Berkurang Jadi 1.000," KONTAN, 2023, https://keuangan.kontan.co.id/news/konsolidasi-perbankan-ojk-targetkan-jumlah-bpr-berkurang-jadi-1000?utm_source=chatgpt.com. diakses pada 29 Januari 2026

Meskipun secara normatif kebijakan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat struktur industri BPR, implementasinya di lapangan tidak selalu berjalan tanpa hambatan. Berdasarkan praktik yang terjadi, proses merger masih menghadapi berbagai persoalan hukum, antara lain mengenai pemenuhan prosedur perseroan, penyelarasan ketentuan dalam peraturan perbankan dengan hukum perseroan, pengalihan aset dan kewajiban, perlindungan hukum terhadap nasabah dan kreditur, penyelesaian hubungan kerja karyawan, serta kepastian mengenai tanggung jawab hukum pemegang saham setelah merger efektif berlaku. Persoalan-persoalan tersebut menunjukkan bahwa efektivitas penerapan norma hukum merger BPR masih memerlukan kajian empiris.

Pembentukan *Single Presence Policy* tidak terlepas dari krisis moneter tahun 1998 di Indonesia yang mengekspos kelemahan fundamental dalam struktur perbankan nasional dan mendorong dibutuhkan aturan untuk memperkuat sistem perbankan pasca-krisis.³⁶ Kebijakan ini diperkenalkan pertama kali melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 8/16/PBI/2006 tentang Kebijakan Kepemilikan Tunggal pada Perbankan Indonesia sebagai bagian dari implementasi *Arsitektur Perbankan Indonesia (API)*, dengan tujuan memperkuat daya saing dan daya tahan perbankan melalui konsolidasi struktur kepemilikan bank sehingga hanya ada satu pemegang saham pengendali pada satu bank. Kendati demikian kebijakan tersebut dirasa sudah tidak sesuai dengan kondisi perekonomian yang ada saat ini. Terutama dengan adanya pandemi mengakibatkan perubahan perilaku masyarakat salah satunya dalam hal

³⁶ Belle Risca, Junia, Budiharto, and Siti Mahmudah, "Akuisisi Sebagai Pelaksanaan Kebijakan Single Presence Policy Pada Bank Pt. Tbk Lintas Negara Antara Malayan Banking Berhad (Maybank) Dengan Bank Internasional Indonesia (BII)," *DIPONEGORO LAW JOURNAL* 6, no. 2 (2017).

bertransaksi. Desakan digitalisasi semakin tinggi mengikuti perkembangan teknologi, tidak terkecuali pada sektor perbankan.

Permodalan sebagai faktor penting yang wajib dimiliki oleh bank juga turut harus ditingkatkan berhubungan dengan transformasi digital yang dilakukan. Bank-bank kecil membutuhkan permodalan yang cukup guna dapat bersaing di tengah perubahan yang terjadi. Namun dengan adanya kebijakan *single presence policy* ini justru menghambat dan menyulitkan para pemegang saham pengendali yang hendak melakukan aksi korporasi untuk melakukan penyehatan perbankan atau penyelamatan pada bank-bank yang bermasalah.³⁷

Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, pelaksanaan merger BPR dapat menjadi salah satu sarana dalam mencapai tujuan tersebut. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang merupakan fundamen sistem perekonomian nasional. Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Makna yang terkandung dalam ayat tersebut sangat dalam yakni sistem ekonomi yang dikembangkan seharusnya tidak basis persaingan serta atas asas yang sangat individualistik.³⁸

BPR berperan penting dalam perekonomian lokal, terutama dalam mendukung Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) serta masyarakat pedesaan. Bank Perekonomian Rakyat memiliki fungsi untuk menyalurkan dana kepada masyarakat yang kekurangan dan sebagai lembaga intermediasi bagi

³⁷ Laurensius Marshall Sautlan Sitanggang, “OJK Bakal Tinjau Ulang Aturan Single Presence Policy,” Kontan, 2019.

³⁸ DPR, “Deskripsi Konsepsi (DPD),” DPR, 2015, diakses pada 25 Juli 2024.

masyarakat yang memiliki kelebihan dana sehingga BPR merupakan solusi untuk mendapatkan layanan keuangan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.³⁹

Meskipun BPR dan BPRS memiliki peran strategis tersebut, data menunjukkan tren penurunan jumlah BPR dan BPRS di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir.⁴⁰ Fenomena ini tidak serta-merta menandakan berkurangnya peran lembaga keuangan mikro dalam perekonomian lokal, melainkan lebih mencerminkan adanya konsolidasi industri melalui merger dan pencabutan izin usaha, sekaligus respon terhadap peningkatan standar regulasi yang mendorong penguatan fundamental BPR/BPRS.⁴¹

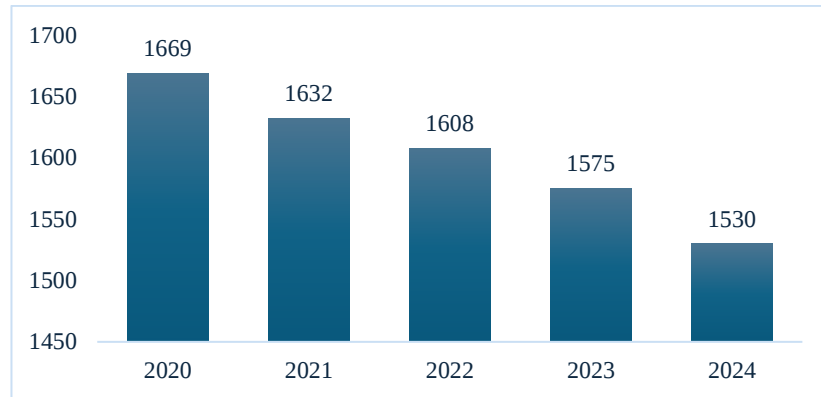
Penurunan kuantitas ini seringkali diimbangi dengan peningkatan kualitas layanan, efisiensi operasional, dan penguatan permodalan pada BPR/BPRS yang tetap beroperasi, misalnya melalui kepatuhan terhadap kewajiban modal inti minimum yang dipenuhi sebagian besar BPR/BPRS.⁴² Untuk memahami dinamika perkembangan ini secara lebih komprehensif, berikut disajikan grafik perkembangan jumlah BPR dan BPRS di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir.

³⁹ Brian Jonathan et al., “Analisis Financial Distress Pada Bank Perekonomian Rakyat Di Surabaya Pada Periode 2015-2023,” JIMEA Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen, Ekonomi, Dan Akuntansi) 8, no. 2 (2024), hlm. 783.

⁴⁰ Bisnis, “Jumlah BPR Terus Menurun, OJK Catat Ada 1.345 Bank Rakyat Hingga Maret 2025,” Bisnis, 2025, https://finansial.bisnis.com/read/20250617/90/1885460/jumlah-bpr-terus-menurun-ojk-catat-ada-1345-bank-rakyat-hingga-maret-2025?utm_source=chatgpt.com. Diakses pada 29 Januari 2026

⁴¹ Infobanknews, “Data Terbaru! OJK Catat Ada 1.518 BPR-BPRS Hingga Mei 2025 | Infobanknews,” Infobanknews, 2025, https://infobanknews.com/data-terbaru-ojk-catat-ada-1-518-bpr-bprs-hingga-mei-2025/?utm_source=chatgpt.com. Diakses pada 29 Januari 2026

⁴² Infobank Institute, “OJK Ungkap 85 Persen BPR Dan BPRS Sudah Penuhi Modal Inti Minimum | News | Infobank Insitute,” Infobank Institute, 2025, https://www.infobankinstitute.com/news/ojk-ungkap-85-persen-bpr-dan-bprs-sudah-penuhi-modal-inti-minimum.html?utm_source=chatgpt.com. Diakses pada 29 Januari 2026



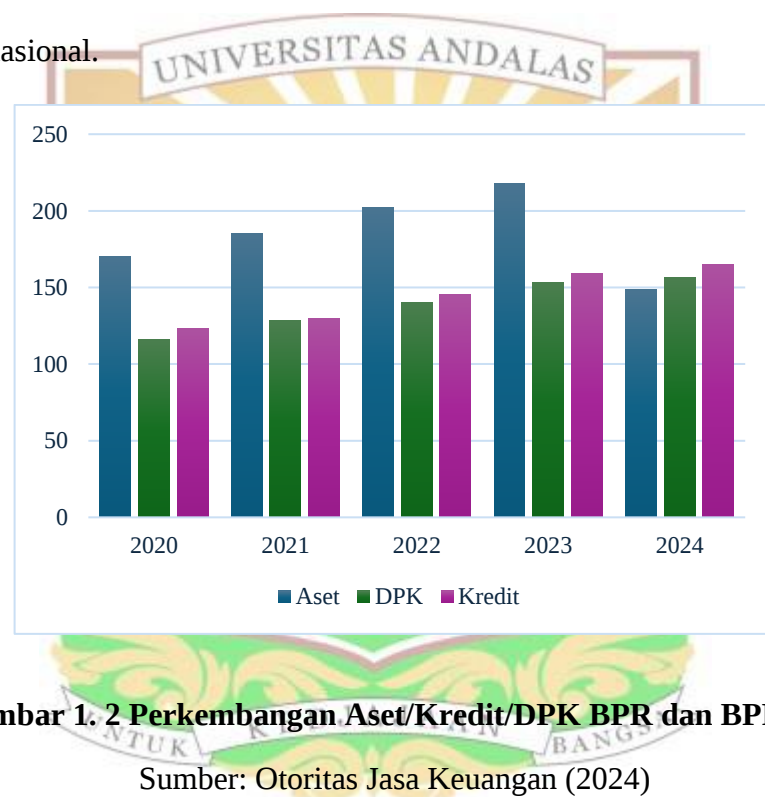
Gambar 1. 1 Perkembangan Jumlah BPR dan BPRS di Indonesia

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (2024)

Berdasarkan data yang ditunjukkan pada Tabel dan Gambar di atas, jumlah Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (BPRS) di Indonesia mengalami tren penurunan secara konsisten dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2020–2024). Pada tahun 2020, jumlah total BPR/BPRS tercatat sebanyak 1.669 unit, yang terdiri dari 1.506 BPR konvensional dan 163 BPRS. Pada tahun berikutnya, jumlah tersebut menurun menjadi 1.632 unit, lalu berlanjut menjadi 1.608 unit pada 2022, 1.575 unit pada 2023, dan mencapai titik terendah dalam periode ini pada 2024, yaitu 1.530 unit.

Penurunan jumlah BPR konvensional menjadi faktor utama dari tren ini, di mana dari 1.506 unit pada 2020 berkurang menjadi hanya 1.356 unit pada 2024. Sebaliknya, jumlah BPRS menunjukkan tren peningkatan, dari 163 unit pada 2020 menjadi 174 unit pada 2024. Fenomena ini mengindikasikan adanya pergeseran orientasi sebagian lembaga perbankan rakyat menuju sistem perbankan syariah, seiring meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap prinsip keuangan berbasis syariah.

Secara visual, grafik pada gambar 1.1 menunjukkan kemiringan tren menurun yang cukup konsisten dari tahun ke tahun. Hal ini dapat mencerminkan adanya proses konsolidasi industri BPR melalui merger, akuisisi, atau penutupan bank yang tidak memenuhi persyaratan permodalan dan kesehatan bank sebagaimana diatur oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Di sisi lain, peningkatan BPRS dapat menjadi peluang pertumbuhan di segmen perbankan syariah, terutama dengan dukungan kebijakan pemerintah terhadap industri keuangan syariah nasional.

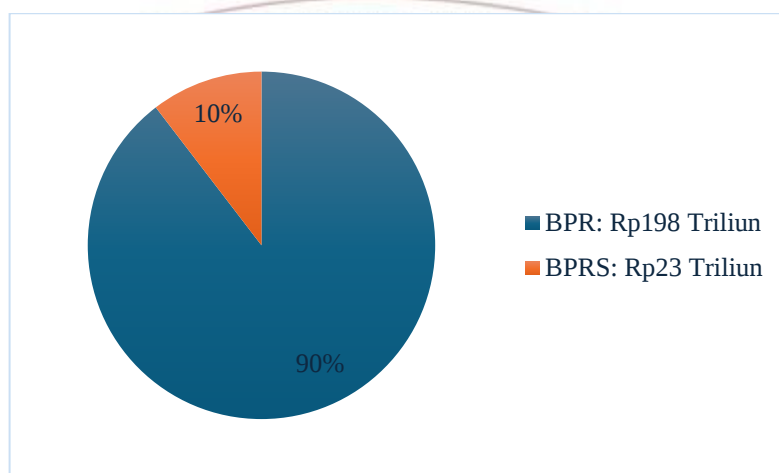


Gambar 1. 2 Perkembangan Aset/Kredit/DPK BPR dan BPRS

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (2024)

Grafik yang ditampilkan menunjukkan perkembangan Aset, DPK (Dana Pihak Ketiga), dan Kredit dari tahun 2019 hingga Juli 2024. Aset mengalami pertumbuhan yang konsisten, dengan peningkatan signifikan pada tahun 2023 dan Juli 2024, menandakan tren positif dalam pengelolaan sumber daya. Sementara itu, DPK menunjukkan fluktuasi, tetapi secara keseluruhan terus meningkat, dengan kenaikan yang lebih terlihat pada tahun 2023 dan Juli 2024,

meskipun tidak sepesat pertumbuhan aset. Kredit juga mengalami tren pertumbuhan yang baik, terutama di tahun 2023 dan Juli 2024, mencerminkan peningkatan permintaan yang bisa menjadi indikasi pertumbuhan ekonomi yang positif. Secara keseluruhan, grafik ini menggambarkan kinerja keuangan yang baik, di mana pertumbuhan aset dan kredit yang seimbang menunjukkan kesehatan finansial yang solid, sementara stabilitas DPK mencerminkan kepercayaan nasabah.

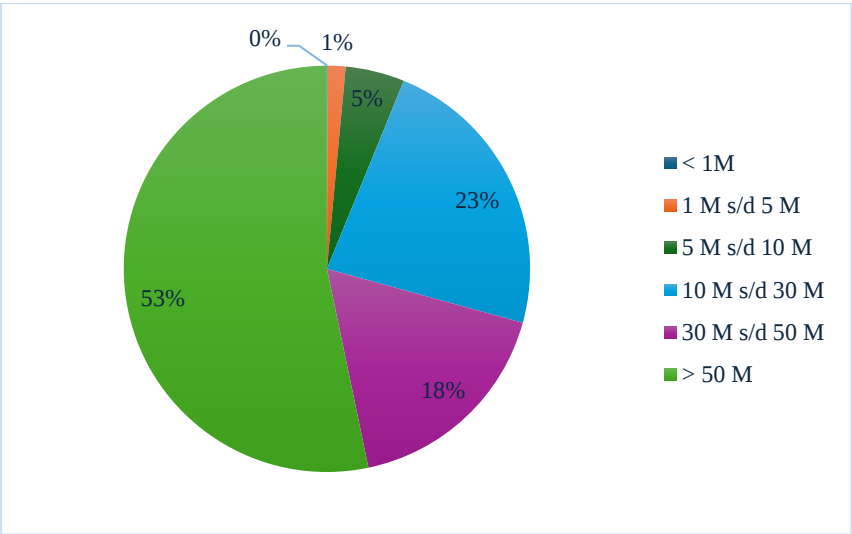


Gambar 1. 3 Total Aset BPR dan BPRS (%)

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (2024)

Grafik lingkaran ini menggambarkan komposisi total aset antara BPR (Bank Perkreditan Rakyat) dan BPRS (Bank Perkreditan Rakyat Syariah). Dari total aset sebesar Rp221 triliun, BPR menyumbang 90% atau Rp198 triliun, sementara BPRS menyumbang 10% atau Rp23 triliun. Hal ini menunjukkan dominasi BPR dalam sektor perbankan mikro, di mana BPRS, meskipun lebih kecil, tetap memiliki peran penting dalam menyediakan layanan keuangan berbasis syariah. Perbandingan ini mencerminkan struktur pasar keuangan yang

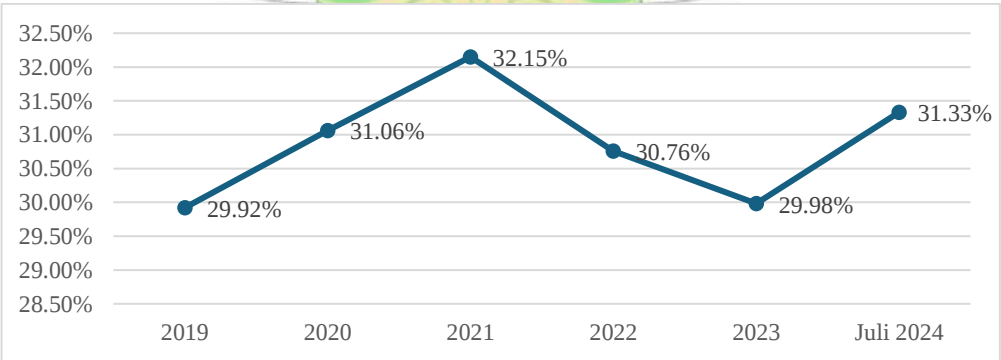
masih didominasi oleh BPR, tetapi juga menunjukkan potensi pertumbuhan untuk BPRS di masa depan.



Gambar 1. 4 Klasifikasi BPR dan BPRS berdasarkan Total Aset

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (2024)

Dari grafik diatas, terlihat bahwa kategori dengan total aset kurang dari 1 M mendominasi dengan persentase 53%. Kategori 1 M s/d 5 M menyusul dengan 23%, menunjukkan bahwa banyak BPR dan BPRS memiliki aset di bawah 5 M. Kategori 10 M s/d 30 M mencakup 18% dari total, sedangkan kategori 5 M s/d 10 M dan 30 M s/d 50 M masing-masing hanya menyumbang 5% dan 1%.



Gambar 1. 5 CAR Bank Perekonomian Rakyat

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (2024)

Grafik perkembangan rasio CAR BPR dari tahun 2019 hingga Juli 2024 menunjukkan fluktuasi yang cukup signifikan. Pada tahun 2019, rasio CAR tercatat sebesar 29,92%, kemudian meningkat hingga mencapai puncaknya di 32,15% pada tahun 2021. Setelah itu, rasio ini mengalami penurunan hingga mencapai 29,98% pada tahun 2023. Meskipun demikian, pada Juli 2024, rasio CAR BPR kembali menunjukkan pemulihan dengan nilai 31,33%. Dinamika ini menggambarkan adanya tantangan sekaligus potensi dalam menjaga kesehatan modal BPR di tengah perubahan kondisi ekonomi dan regulasi.

Namun, jika ditinjau dari sisi jumlah lembaga, data OJK menunjukkan bahwa total BPR dan BPRS mengalami penurunan konsisten dari 1.669 unit pada tahun 2020 menjadi hanya 1.530 unit pada tahun 2024. Penurunan ini terutama terjadi pada BPR konvensional yang menyusut dari 1.506 unit menjadi 1.356 unit, sedangkan BPRS justru mengalami kenaikan tipis dari 163 menjadi 174 unit. Tren ini mengindikasikan adanya konsolidasi industri perbankan rakyat, di mana sebagian BPR tidak mampu bertahan secara mandiri karena keterbatasan modal, daya saing, dan efisiensi operasional.

Kondisi ini memperkuat urgensi merger sebagai strategi untuk memperkuat kapasitas finansial dan operasional BPR. Melalui merger, BPR hasil penggabungan akan memiliki modal lebih besar, jaringan lebih luas, dan kemampuan penyaluran kredit yang lebih efektif kepada sektor UMKM. Hal ini tidak hanya meningkatkan daya saing lembaga, tetapi juga berpotensi mendorong pertumbuhan ekonomi lokal, membuka lapangan kerja, serta mengurangi kemiskinan di wilayah operasinya.

Pelaksanaan merger di lembaga keuangan bukan merupakan sesuatu yang baru di Indonesia. Ketika terjadi krisis moneter yang menimpa wilayah Asia, banyak bank di Indonesia yang melakukan merger dan akuisisi karena terancam gulung tikar. Oleh karena itu, sampai tahun 1998, dari 101 bank yang melakukan merger dan akuisisi hanya tersisa 30 Bank (71 bank dilikuidasi) dan kemudian hanya tersisa sebanyak 12 bank.⁴³

Penegakan aturan POJK Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum Bank Perkreditan Rakyat membuat beberapa BPR juga melakukan merger. Hal ini juga menjadi salah satu faktor mengapa dalam beberapa tahun terakhir, jumlah BPR di Indonesia semakin berkurang.

Aksi korporasi (*corporate action*) merupakan istilah pasar modal yang menunjukkan aktivitas strategis emiten atau perusahaan tercatat (*listed company*) yang berpengaruh terhadap kepentingan pemegang saham.⁴⁴ Aksi korporasi merupakan aksi yang dilakukan oleh suatu perusahaan untuk meningkatkan performa perusahaan serta memberikan nilai untuk para pemegang saham. Dengan melakukan aksi korporasi perusahaan dapat meningkatkan harga sahamnya.⁴⁵

Salah satu bentuk aksi korporasi yang ada yaitu merger. Terdapat beberapa istilah yang digunakan untuk menggambarkan suatu peristiwa ini yang secara

⁴³ Indriatmini Noegroho, "Merger Merupakan Tantangan Atau Peluang Bagi Perekonomian Indonesia," *JPENSI: Jurnal Penelitian Ekonomi Dan Akuntansi* 2, no. 3 (2017), <https://doi.org/https://doi.org/10.30736/jpensi.v2i3.107>.

⁴⁴ Saleh Basir and Hendy M. Fakhruddin, *Aksi Korporasi: Strategi Untuk Meningkatkan Nilai Saham Melalui Aksi Korporasi* (Jakarta: Salemba Empat, 2005).

⁴⁵ N. Marisetty and M. S. Babu, "Impact of Corporate Action (Different Stock Split Ratios) on Stock Price in India," *Impact of Corporate Action (Different Stock Split Ratios) on Stock Price in India* 8, no. 1 (2018).

esensi adalah sama. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menggunakan istilah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, sedangkan Peraturan Pemerintah mengenai Perbankan menggunakan istilah merger, konsolidasi, dan akuisisi.⁴⁶

Dalam sudut pandang perbankan, definisi merger mengacu kepada Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan, dimana definisi merger adalah penggabungan dari dua bank atau lebih, dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu.⁴⁷

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) menggunakan istilah penggabungan sebagai pengganti istilah merger. Pengertian penggabungan atau merger dalam Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lainnya yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari perseroan yang menggabungkan ini beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.⁴⁸

⁴⁶ Paulus Aluk Fajar Dwi Santo, "Merger, Akuisisi, Dan Konsolidasi Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha," *BINUS Business Review* 2, no. 1 (2011), <https://doi.org/https://doi.org/10.21512/bbr.v2i1.1149>.

⁴⁷ Jenny K. Matuankotta, "Merger Dalam UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Dan Kegiatan Yang Dilarang Menurut Uu No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Jurnal SASI* 18, no. 1 (2012).

⁴⁸ Safarni Husain, "Penggabungan Perseroan Terbatas Tanpa Likuidasi Terlebih Dahulu Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas," *Risalah Hukum* 7, no. 1 (2011).

Dalam kajian terkait, meskipun saat ini sudah terdapat BPR yang berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT), pelaksanaan *merger* di BPR tetap mengacu kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan serta diperkuat dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 21/POJK.03/2019 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.⁴⁹ UU Perbankan menyediakan kerangka umum bagi kegiatan usaha dan struktur kepemilikan bank, termasuk aspek fundamental yang harus dipenuhi dalam rangka reorganisasi atau perubahan badan hukum, sedangkan POJK 21/POJK.03/2019 secara khusus mengatur mekanisme, persyaratan, dan tata cara *penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan* yang dapat dilakukan oleh atau terhadap BPR dan BPRS guna memperkuat efisiensi dan daya tahan industri serta memfasilitasi konsolidasi yang sehat dalam sektor ini.⁵⁰

Munculnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah menjadi acuan baru bagi pelaksanaan penggabungan dan peleburan BPR. Aturan terbaru ini juga menjelaskan secara spesifik mengenai BPR dan BPR syariah yang berada di bawah satu Pemegang Saham Pengendali (PSP) yang sama. Pasal 100 ayat 1 menjelaskan bahwa Penggabungan atau Peleburan dapat dilakukan antara BPR dan BPR, BPR dan BPR Syariah, atau BPR Syariah dan BPR Syariah, yang berkedudukan dalam wilayah provinsi

⁴⁹ Indonesia, “Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.”

⁵⁰ Otoritas Jasa Keuangan Indonesia, “Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/POJK.03/2019 Tahun 2019 Tentang Penggabungan, Peleburan, Dan Pengambilalihan Bank Perkreditan Rakyat Dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah” (Jakarta, 2019).

yang sama atau berbeda. Selanjutnya dalam pasal 130 juga dijelaskan bahwa BPR atau BPR Syariah dalam kepemilikan dan/atau pengendalian PSP yang sama dalam 1 (satu) wilayah pulau atau kepulauan utama wajib melakukan Penggabungan atau Peleburan.

Dalam pandangan positif, pelaksanaan merger merupakan hal yang baik karena akan berdampak kepada BPR yang lebih kuat, tata kelola dan manajemen yang lebih baik, serta terjadinya alih teknologi dan sistem di antara BPR yang melakukan merger. Selain itu, pelaksanaan merger BPR juga memudahkan OJK baik pusat maupun daerah dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap BPR di daerahnya. Namun di sisi lain, pelaksanaan merger juga memunculkan pertanyaan tentang bagaimana respon para pemegang saham di BPR yang ada. Penegakan POJK NO.5/POJK.03/2015 sangat berkaitan dengan jajaran manajemen di BPR yang belum mencapai kecukupan modal inti minimum. Hal ini terkait dengan pilihan BPR yang akan diajak melakukan merger karena masing-masing BPR memiliki budaya dan etos kerja yang berbeda. Penguatan modal inti minimum tanpa memperhatikan kondisi manajemen dan budaya kerja di BPR juga menjadi sebuah kekhawatiran di antara para pemegang saham BPR. Namun disisi lain, jika BPR menolak melakukan merger, terdapat dua pilihan, yaitu para pemegang saham harus menambah modal inti hingga mencapai Rp 6 miliar Rupiah, atau BPR tersebut dibubarkan oleh OJK.

Terdapat kekhawatiran dalam pelaksanaan merger khususnya bagi para pemegang saham. Kekhawatiran yang umumnya dihadapi terjadi jika antara BPR yang melakukan merger adalah adanya ketimpangan dalam jumlah modal

dan aset yang dimiliki. BPR yang memiliki modal dan aset terbesar daripada BPR lainnya cenderung memiliki hak istimewa dalam mempengaruhi manajemen dan budaya BPR baru yang telah dimerger. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambil Alihan Perseroan Terbatas (PT), disebutkan bahwa merger yang berlaku di Indonesia adalah merger yang dilakukan tanpa likuidasi terlebih dahulu, yang mengakibatkan pemegang saham yang melakukan merger menjadi pemegang saham hasil merger dan aktiva serta passiva bank yang melakukan merger beralih karena hukum kepada bank hasil merger.⁵¹

Salah satu karakteristik hukum yang membedakan merger dari bentuk pengakhiran perusahaan lainnya adalah bahwa merger dilakukan tanpa likuidasi. Dalam proses likuidasi biasa, perseroan yang bubar terlebih dahulu melakukan pembayaran seluruh kewajibannya kepada kreditur, karyawan, dan pihak ketiga lainnya, baru kemudian membagikan sisa aset kepada pemegang saham. Sebaliknya, dalam merger, BPR yang menggabungkan diri tidak melalui proses pembayaran kewajiban terlebih dahulu, melainkan seluruh aktiva dan pasiva (termasuk utang-piutang dan kewajiban hukum lainnya) beralih secara otomatis (*by operation of law*) kepada BPR penerima penggabungan melalui asas *universal succession*. Ini berarti kreditur dan nasabah tidak perlu mengajukan tagihan kepada likuidator, karena hak-hak mereka tetap terlindungi dan beralih kepada BPR penerima. Inilah yang dimaksud dengan ‘tanpa likuidasi’ dalam

⁵¹ Asmawati, “Perlindungan Hukum Pemegang Saham Minoritas Akibat Merger Bank,” *Jurnal Ilmu Hukum*, 2014.

konteks merger perbankan sebagaimana diatur dalam Pasal 122 ayat (3) UUPT jo. Pasal 15 POJK 21/2019.

Tantangan konsolidasi dan penggabungan BPR/BPRS mencakup beberapa aspek krusial, di mana terdapat resistensi dari Pemegang Saham Pengendali (PSP) untuk melakukan konsolidasi dalam satu wilayah provinsi dan bukan berdasarkan wilayah satu kepulauan. Permasalahan juga muncul dari sulitnya mendapatkan pasangan penggabungan bagi BPR/BPRS (non-grup) yang memiliki kinerja kurang baik. Faktor kepemilikan BPR/BPRS yang memiliki nilai historis menyebabkan pemilik cenderung mempertahankan kepemilikannya karena adanya hubungan kekeluargaan. Kompleksitas bertambah dengan adanya PSP yang memiliki BPR/BPRS dengan badan hukum yang berbeda. Selain itu, tantangan internal juga menjadi kendala signifikan, terutama dalam hal keterbatasan internal kontrol, sumber daya manusia (SDM), dan teknologi informasi.⁵²

Dalam aspek tata kelola, infrastruktur, produk dan layanan, BPR dan BPRS masih menghadapi berbagai tantangan dimana kualitas serta kuantitas Pengurus dan SDM masih memerlukan peningkatan yang signifikan. Infrastruktur dan adopsi teknologi informasi (TI) terkini masih relatif terbatas, terutama pada BPR dan BPRS dengan skala kecil. Situasi ini diperumit dengan adanya potensi risiko baru yang muncul dari perluasan kegiatan usaha dan aktivitas BPR dan BPRS, serta dampak yang ditimbulkan dari pemanfaatan TI dan kerja sama. Selain itu, produk dan layanan BPR dan BPRS yang berbasis TI

⁵² Otoritas Jasa Keuangan, *Roadmap Pengembangan dan Penguatan Industri BPR-BPRS 2024-2027*, disampaikan pada acara Seminar Nasional dan Rakornas Perbarindo 2024

juga masih relatif terbatas, menunjukkan perlunya peningkatan kapabilitas teknologi untuk memperkuat daya saing.

Dalam konteks hukum, penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi dampak regulasi seperti UU P2SK dan kebijakan OJK terhadap praktik merger BPR secara empiris. Penelitian ini akan menganalisis bagaimana pemegang saham dan nasabah merasakan perlindungan hukum dalam proses merger, serta tantangan yang dihadapi dalam penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG).

Merger sebagai suatu perbuatan hukum akan melahirkan konsekuensi hukum, baik secara internal maupun eksternal bank itu sendiri. Secara internal, perbuatan hukum tersebut akan berakibat hak dan kewajiban kepemilikan saham, struktur organisasi bank, serta perubahan terhadap jenis dari usaha bank tersebut. Secara eksternal, hal tersebut akan mempengaruhi terhadap kedudukan hukum para nasabah, pemerintah serta pihak ketiga lainnya yang terkait dengan institusi bank yang bersangkutan.

Perlindungan terhadap pemegang saham di BPR, terutama pemegang saham minoritas sangat penting dalam hukum merger, di samping perlindungan pihak-pihak lainnya seperti pihak karyawan perusahaan. Dalam merger Kode Belanda misalnya, bahkan didalamnya diatur tiga pokok permasalahan sebagai berikut: Bab I: Mengatur tentang perlindungan pemegang saham (berlaku khusus untuk penawaran umum saham); Bab II: Mengatur tentang perlindungan karyawan. Bahkan untuk perusahaan yang mempunyai minimal 100 (seratus) orang karyawan, usaha untuk merger haruslah berkonsultasi dengan *trade union*;

Bab III: Mengatur tentang informasi (tentang merger) yang diperlukan oleh Menteri Ekonomi disana.⁵³

Selain melihat dari kaca mata perlindungan hukum, aksi korporasi merger juga harus dilihat dari sisi efektivitas. Menurut Sarwoto, salah satu unsur efektivitas adalah objektif dan menyeluruh serta terpusat.⁵⁴ Banyaknya jumlah BPR juga menjadi suatu masalah karena berakibat kurangnya pengawasan yang efektif oleh OJK, sehingga dalam beberapa tahun terakhir, banyak BPR yang kolaps. Pendorongan merger BPR salah satunya bertujuan agar pengawasan lebih efektif dan menyeluruh karena jumlah BPR yang diawasi menjadi tidak terlalu banyak. Merger BPR oleh OJK selain berdasarkan jumlah kecukupan modal, juga dilihat dari pemegang sahamnya. Banyak BPR di Indonesia yang berada di bawah satu atau dua pemegang saham yang sama, sehingga pendorongan merger juga diarahkan kepada BPR-BPR yang memiliki pemegang saham pengendali yang sama.

Perlindungan hukum dalam konteks penelitian ini dipahami sebagai seperangkat instrumen hukum — baik preventif maupun represif — yang dirancang untuk menjamin terpenuhinya hak-hak hukum para pihak yang terdampak oleh pelaksanaan merger BPR. Mengikuti konsepsi Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui ketentuan-ketentuan dalam UUPT dan POJK yang mewajibkan pengumuman rencana merger kepada kreditur dan nasabah, memberikan hak keberatan, serta mensyaratkan persetujuan RUPS dengan kuorum khusus — semua mekanisme ini berfungsi

⁵³ Dani Amran Hakim, “Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Para Pihak Di Dalam Merger Bank,” *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 3 (2015).

⁵⁴ Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi Dan Manajemen* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 109.

mencegah terjadinya kerugian sebelum merger dilaksanakan. Sementara itu, perlindungan hukum represif diwujudkan melalui hak gugat pemegang saham minoritas, mekanisme appraisal right, dan tanggung jawab perdata pemegang saham pengendali apabila merger terbukti merugikan pihak lain.

Menimbang berdasarkan asas perlindungan hukum terutama bagi para pemegang saham minoritas, aksi merger di sisi lain juga dilakukan untuk mencapai efektivitas terutama dalam pengawasan oleh OJK. Jumlah BPR yang terlalu banyak menjadi masalah yang cukup serius bagi OJK. Hal ini karena banyak BPR yang berada dalam kondisi finansial yang buruk dan akhirnya tutup. Hal ini juga akan menjadi masalah bagi para nasabah sehingga dengan merger, pengawasan BPR akan menjadi lebih efektif dan terkendali. Merger BPR terutama ditujukan bagi BPR yang memiliki pemegang saham pengendali yang sama, baik dalam bentuk perseorangan maupun kelompok usaha.

Tabel 1. 2
BPR yang Dicabut Izin Usaha 2020-2026

No.	Nama BPR	No. SK CIU	Tanggal Keputusan CIU
1	PT BPR Stigma Andalas	KEP-175/D.03/2020	27/11/2020
2	PT BPR Nurul Barokah	KEP-194/D.03/2020	11/12/2020
3	PT BPR LPN Tapan	KEP-55/D.03/2021	07/04/2021
4	PT BPR Sembilan Mutiara	KEP-33/D.03/2024	02/04/2024
5	PT BPR Lubuk Raya Mandiri	KEP-56/D.03/2024	23/07/2024
6	PT BPR Pakan Rabaa Solok Selatan	KEP-100/D.03/2024	11/12/2024
7	PT BPR Suliki Gunung Mas	KEP-1/D.03/2026	07/01/2026

Sumber: Jawaban Tertulis OJK Provinsi Sumatera Barat, Surat No. S-34/KO.1533/2026, 30 Maret 2026.

Data resmi OJK Provinsi Sumatera Barat mencatat bahwa dalam periode 2020 hingga awal 2026, terdapat 7 (tujuh) BPR yang telah dicabut izin usahanya melalui Keputusan OJK. Penyebab pencabutan izin usaha tersebut adalah karena BPR-BPR dimaksud tidak dapat memenuhi kriteria sebagai BPR Normal sebagaimana diatur dalam POJK Nomor 19/POJK.03/2017 yang kemudian diubah dengan POJK Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penetapan Status dan Tindak Lanjut Pengawasan Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (BPRS).⁵⁵

Dalam konteks kebijakan merger BPR, perlu ditegaskan bahwa OJK selaku regulator menjalankan fungsi pengawasan untuk kepentingan sistem perbankan nasional dan perlindungan konsumen dan bukan semata-mata untuk kepentingan pemilik bank. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 UU OJK yang menyatakan bahwa OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, akuntabel, dan mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Dalam konteks merger BPR, tujuan OJK mendorong konsolidasi adalah menciptakan industri BPR yang lebih sehat, efisien, dan mampu memberikan perlindungan yang lebih baik kepada nasabah, bukan sekadar mengurangi jumlah BPR demi efisiensi pengawasan.

Dari uraian di atas, terdapat tiga permasalahan hukum mendasar yang belum terjawab secara memadai oleh kerangka regulasi yang ada. Pertama,

⁵⁵ Rifki Ramadansyah, Plt. Kepala Divisi OJK Prov. Sumatera Barat, Jawaban Tertulis Pertanyaan Penelitian No. 5, Surat No. S-34/KO.1533/2026, Padang, 30 Maret 2026.

terdapat kesenjangan norma antara ketentuan merger dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) yang bersifat umum dengan ketentuan khusus merger BPR dalam POJK Nomor 21/POJK.03/2019. UUPT mengatur penggabungan perseroan secara generik, sementara POJK merger BPR mengatur aspek kehati-hatian perbankan (*prudential*) yang tidak sepenuhnya selaras. Ketidakselarasan norma ini menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dalam pelaksanaan merger BPR, khususnya menyangkut mekanisme persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang harus memenuhi dua rezim hukum sekaligus yaitu hukum perseroan dan hukum perbankan.

Kedua, terdapat kekosongan hukum (*leemten in het recht*) terkait tanggung jawab hukum Pemegang Saham Pengendali (PSP) dalam proses merger BPR sebagai konsekuensi kebijakan *Single Presence Policy* (SPP). Kebijakan SPP mewajibkan PSP yang mengendalikan lebih dari satu BPR untuk melakukan merger, namun peraturan yang ada tidak mengatur secara eksplisit mekanisme tanggung jawab hukum PSP apabila proses merger menimbulkan kerugian bagi nasabah, kreditur, atau pemegang saham minoritas. Ketiadaan norma yang tegas ini berimplikasi pada lemahnya perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang paling rentan terdampak oleh proses merger.⁵⁶

Ketiga, terdapat persoalan efektivitas hukum dalam implementasi kebijakan kewajiban pemenuhan modal inti minimum Rp6 miliar sebagaimana diatur dalam POJK Nomor 5/POJK.03/2015 jo. SEOJK Nomor

⁵⁶ Wawancara peneliti dengan Yondrival, Ketua Tim Konsolidasi Merger BPR karena PSP, dilaksanakan pada 24 Maret 2026.

2/SEOJK.03/2025. Data lapangan di Provinsi Sumatera Barat menunjukkan bahwa hingga memasuki tahun 2026 masih terdapat BPR yang belum memenuhi ketentuan tersebut, padahal tenggat waktu telah terlampaui. Kondisi ini menunjukkan bahwa instrumen hukum yang tersedia belum cukup efektif mendorong konsolidasi melalui merger sebagaimana yang dikehendaki pembentuk regulasi. Berdasarkan ketiga permasalahan hukum tersebut, penelitian ini memandang perlu untuk mengkaji merger BPR tidak sekadar sebagai fenomena ekonomi perbankan, melainkan sebagai persoalan hukum yang menyangkut kepastian norma, kekosongan pengaturan, dan efektivitas implementasi regulasi perbankan di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa persoalan utama penelitian ini bukan terletak pada penting atau tidaknya merger sebagai strategi bisnis BPR, melainkan pada bagaimana norma hukum mengenai merger tersebut diterapkan dalam praktik. Walaupun berbagai peraturan telah mengatur mekanisme merger BPR secara komprehensif, implementasinya masih memperlihatkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif (*das sollen*) dengan praktik (*das sein*). Kesenjangan tersebut tampak pada pelaksanaan prosedur merger, efektivitas kebijakan Modal Inti Minimum dan *Single Presence Policy* sebagai instrumen konsolidasi, serta pengaturan mengenai tanggung jawab hukum Pemegang Saham Pengendali terhadap akibat hukum merger.

Dengan demikian, masalah hukum yang menjadi fokus penelitian ini adalah apakah pengaturan hukum mengenai merger BPR telah dilaksanakan secara efektif dalam praktik sehingga mampu memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan bagi seluruh pihak yang berkepentingan,

termasuk pemegang saham, pengurus BPR, nasabah, kreditur, maupun Otoritas Jasa Keuangan. Atas dasar itu penelitian ini menggunakan metode yuridis-empiris untuk mengkaji implementasi norma hukum merger BPR melalui fakta-fakta empiris yang diperoleh dari praktik pelaksanaan merger di Provinsi Sumatera Barat.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan hukum di atas dengan judul **“Merger Bank Perekonomian Rakyat sebagai Aksi Korporasi dalam Rangka Penguatan Modal untuk Meningkatkan Daya Saing”**.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka pokok permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa dasar hukum dan faktor yuridis-empiris yang melatarbelakangi dilaksanakannya merger BPR sebagai strategi konsolidasi untuk penguatan permodalan?
2. Bagaimana pelaksanaan merger BPR di Sumatera Barat ditinjau dari kesesuaian prosedur hukum perusahaan dan ketentuan prudensial OJK, serta bagaimana efektivitas penerapannya dalam praktik?
3. Bagaimana konstruksi tanggung jawab hukum pemegang saham, khususnya Pemegang Saham Pengendali (PSP), dalam merger BPR untuk menjamin perlindungan nasabah dan keberlanjutan BPR pasca merger?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis dasar hukum dan faktor yuridis-empiris yang melatarbelakangi dilaksanakannya merger BPR sebagai strategi konsolidasi untuk penguatan permodalan.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan merger BPR di Sumatera Barat ditinjau dari kesesuaian prosedur hukum perusahaan dan ketentuan prudensial OJK, serta bagaimana efektivitas penerapannya dalam praktik.
3. Untuk menganalisis konstruksi tanggung jawab hukum pemegang saham, khususnya Pemegang Saham Pengendali (PSP), dalam merger BPR serta bagaimana model tanggung jawab yang ideal untuk menjamin perlindungan nasabah dan keberlanjutan BPR pasca merger.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua kategori, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Dalam tataran akademis, penelitian ini bermanfaat sebagai salah satu bahan dalam pengembangan ilmu pengetahuan bagi para pengajar dan sebagai salah satu referensi dalam penelitian yang mengkaji aksi korporasi merger di BPR-BPR.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu:

a. Bagi Manajemen BPR

Penelitian ini bermanfaat sebagai bahan pertimbangan bagi manajemen BPR, terutama BPR-BPR yang memiliki rencana untuk melaksanakan merger dengan BPR lain.

b. Bagi Otoritas Jasa Keuangan

Otoritas Jasa Keuangan selaku regulator yang mendorong pelaksanaan merger di BPR dapat menjadikan penelitian ini sebagai salah satu bahan pertimbangan sebelum memutuskan untuk mengatur regulasi merger bagi BPR-BPR terkait.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

Kerangka teoritis dalam penelitian ini berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk memahami dan menganalisis fenomena merger Bank Perekonomian Rakyat (BPR) sebagai aksi korporasi dalam rangka penguatan modal. Penjelasan teoritis difokuskan pada empat pilar utama, yaitu teori perlindungan hukum yang membahas jaminan keamanan bagi nasabah dan pemangku kepentingan selama proses merger, teori kepastian hukum yang menekankan pentingnya aturan yang jelas dan konsisten, teori efektivitas hukum yang menilai sejauh mana regulasi perbankan mampu mencapai tujuan yang diharapkan serta teori badan hukum. Teori badan hukum digunakan untuk memahami eksistensi BPR sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban tersendiri, termasuk dalam proses penggabungan entitas usaha secara legal formal. Keempat teori ini menjadi fondasi konseptual untuk menilai apakah kebijakan merger BPR mampu memberikan manfaat ekonomi sekaligus menjamin keadilan dan kepastian dalam praktiknya.

1. Kerangka Teoritis

Perkembangan industri Bank Perekonomian Rakyat (BPR) di Indonesia, termasuk di Sumatera Barat, menunjukkan dinamika yang signifikan seiring dengan dorongan regulator untuk memperkuat permodalan dan ketahanan industri melalui aksi korporasi, khususnya

merger. Tren meningkatnya aksi merger, yang memuncak pada tahun 2023, mencerminkan respons BPR terhadap tekanan regulasi modal inti minimum, tantangan persaingan, dan kebutuhan efisiensi operasional. Merger sebagai strategi konsolidasi tidak hanya berimplikasi pada peningkatan kapasitas modal, tetapi juga memengaruhi struktur organisasi, efisiensi, serta daya saing BPR. Oleh karena itu, sebelum mengkaji lebih jauh fenomena ini secara empiris, diperlukan landasan konseptual yang kuat melalui kerangka teoritis untuk memahami faktor pendorong, mekanisme pelaksanaan, dan implikasi merger terhadap penguatan modal BPR.

a. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan yaitu suatu hal atau keadaan dimana seseorang dan/atau subjek hukum dapat memberikan suatu perhatian khusus baik berbentuk simpati atau empati yang dapat diberikan kepada seseorang yang lain dan/ atau subjek hukum yang lainnya. Subjek hukum yaitu pembawa hak dan kewajiban untuk melakukan tindakan hukum.⁵⁷

Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.⁵⁸

⁵⁷ R. Soeroso, Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 227.

⁵⁸ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Jakarta: UI Press, 1984), hlm. 133.

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁵⁹

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.⁶⁰

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon adalah suatu kondisi subjektif yang menyatakan hadirnya keharusan pada diri sejumlah subjek hukum untuk segera memperoleh sejumlah sumber daya guna kelangsungan eksistensi subjek hukum yang dijamin dan dilindungi oleh hukum agar kekuatannya secara terorganisir dalam proses pengambilan keputusan politik maupun ekonomi khususnya pada distribusi sumber daya baik pada perangkat individu maupun struktural.⁶¹

Menurut Muchsin, perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyeraskan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.⁶²

⁵⁹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54.

⁶⁰ Setiono, "Rule of Law (Supremasi Hukum)" (Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm. 3.

⁶¹ Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 2.

⁶² Muchsin, "Perlindungan Dan Kepastian Hukum Bagi Investor Di Indonesia" (Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14.

Perlindungan hukum menurut perspektif Hukum Administrasi terkait dengan jaminan bahwa hak rakyat dihormati dalam rangka pelayanan publik berkenaan “tindak pemerintahan” berdasarkan atas asas negara hukum. Kepustakaan Hukum Pemerintahan Negeri Belanda, istilah perlindungan hukum bagi rakyat digunakan term “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid*”. Konsep ini dimaknai bahwa hak-hak rakyat dijamin dari tindakan hukum pemerintah (*bestuursrecht handelingen*) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” (AAUPB) dalam penegakkan *The General Principal of Good Governance*.⁶³

Perlindungan hukum merupakan suatu konsep yang universal dari negara hukum. Pada dasarnya, perlindungan hukum terdiri atas dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif yakni: Perlindungan Hukum Preventif yang pada dasarnya preventif diartikan sebagai pencegahan. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan. Bentuk perlindungan hukum preventif terdapat dalam peraturan perundang-undangan guna mencegah terjadinya suatu pelanggaran serta untuk memberikan batasan-batasan dalam melakukan

⁶³ I Dewa Gede Atmadja and I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum* (Malang: Setara Press, 2018), hlm. 165.

kewajiban. Perlindungan Hukum Represif berfungsi untuk menyelesaikan sengketa yang telah muncul akibat adanya pelanggaran. Perlindungan ini merupakan perlindungan akhir yang berupa pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang telah dilakukan.

Perlindungan hukum mengacu pada upaya dan mekanisme yang ada dalam sistem hukum suatu negara untuk melindungi hak-hak, kebebasan, dan kepentingan individu atau kelompok dalam masyarakat. Tujuan utama dari perlindungan hukum adalah untuk memastikan bahwa setiap orang memiliki akses yang sama terhadap keadilan, mendapatkan perlakuan yang adil, dan dijamin hak-haknya oleh hukum.⁶⁴

Philipus M. Hadjon dengan menitik beratkan pada “tindakan pemerintah” (*bestuurshandeling* atau *administrative action*) membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam dua macam, yaitu:⁶⁵

- 1) Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa yang memberi rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapat sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif, yang sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena

⁶⁴ Maksu Rangkuti, “Perlindungan Hukum Indonesia: Pengertian, Aspek, Unsur, Dan Contoh,” Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2023, <https://fahum.umsu.ac.id/perlindungan-hukum-indonesia-pengertian-aspek-unsur-dan-contoh/#:~:text=Perlindungan hukum mencakup penerapan hukum,apa yang diharapkan dari mereka, diakses pada 25 Februari 2024.>

⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 3.

pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan deskresi.

- 2) Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa dalam arti luas termasuk penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh peradilan umum dan peradilan administrasi di Indonesia.

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa sasaran perlindungan hukum preventif meliputi setiap individu sebagai anggota masyarakat berhak menuntut pemenuhan hak mereka sebagai upaya mewujudkan keadilan (*the right to be heard*) dan upaya hukum yang diupayakan oleh pemerintah dengan cara membuka akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi tentang proses pemenuhan hak mereka (*access to information*), sebagai wujud dari pelaksanaan pemerintahan yang baik. Arti penting dari *the right to be heard* adalah pertama, individu yang terkena tindakan pemerintah dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya sehingga menjamin keadilan. Kedua, menunjang pelaksanaan pemerintahan yang baik.⁶⁶

Menurut R. La Porta dalam *Jurnal of Financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*). Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, Kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar

⁶⁶ Ibid, hlm. 3.

pengadilan (non-litigasi) lainnya. Perlindungan yang di maksud dengan bersifat pencegahan (*prohibited*) yaitu membuat peraturan, sedangkan perlindungan yang dimaksud bersifat hukuman (*sanction*) yaitu menegakkan peraturan.⁶⁷

Terdapat beberapa alasan mengapa warga negara harus mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan pemerintah, yaitu: pertama, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, seperti keputusan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan atau pertambangan, karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha; kedua, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah; ketiga, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Pembuatan keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*), akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara. Meskipun demikian, bukan berarti kepada pemerintah tidak diberikan perlindungan hukum.

⁶⁷ Rafael La Porta et al., "Investor Protection and Corporate Governance," *Journal of Financial Economics* 58 (2000), [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0304-405X\(00\)00065-9](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0304-405X(00)00065-9).

Sebagaimana disebutkan Sjachran Basah, perlindungan hukum terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindakannya dengan baik dan benar menurut hukum.⁶⁸

Perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.⁶⁹

Perlindungan hukum dalam konteks penelitian ini dipahami sebagai seperangkat instrumen hukum, baik preventif maupun represif, yang dirancang untuk menjamin terpenuhinya hak-hak hukum para pihak yang terdampak oleh pelaksanaan merger BPR. Mengikuti konsepsi Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui ketentuan-ketentuan dalam UUPT dan POJK yang mewajibkan pengumuman rencana merger kepada kreditur dan nasabah, memberikan hak keberatan, serta mensyaratkan persetujuan RUPS dengan kuorum khusus karena semua mekanisme ini berfungsi mencegah terjadinya kerugian sebelum merger dilaksanakan. Sementara itu, perlindungan hukum represif diwujudkan melalui hak gugat pemegang saham minoritas, mekanisme *appraisal right*, dan tanggung jawab perdata

⁶⁸ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Revisi (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 277.

⁶⁹ Satjipto Rahardjo, Permasalahan Hukum Di Indonesia (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 121.

pemegang saham pengendali apabila merger terbukti merugikan pihak lain. Dalam penelitian ini, teori perlindungan hukum digunakan khususnya untuk menganalisis Rumusan Masalah ketiga yakni sejauh mana tanggung jawab hukum pemegang saham dalam merger BPR mampu memberikan perlindungan yang memadai bagi nasabah, kreditur, karyawan, dan pemegang saham minoritas.

b. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum menurut M. Yahya Harahap memiliki dua pengertian. Pengertian tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Setiap warga negara mengetahui tentang perbuatan hukum apa yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan (dilarang).
- 2) Setiap warga negara dapat (merasakan) memperoleh keamanan hukum dari kesewenang-wenangan aparat pemerintah sebagai akibat dari adanya pengetahuan tentang perbuatan hukum apa yang diperbolehkan dengan yang tidak.⁷⁰

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat.

⁷⁰ Isrok, Masalah Hukum Jangan Dianggap Sepele Menyoal The Devils Is In The Detail Sebagai Konsep Teori (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017), hlm. 48.

Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁷¹

Van Apeldoorn, berpendapat bahwa kepastian hukum mempunyai dua sisi. Pertama, sisi dapat ditentukannya hukum dalam hal-hal kongkret. Artinya pihak-pihak pencari keadilan (*justiabellen*) ingin mengetahui apa yang menjadi hukumnya (*ininkreto*) dalam hal khusus sebelum mereka berperkara. Kedua, sisi keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim. Jadi kepastian hukum berarti aturan hukum harus jelas dan memberikan perlindungan pada pihak-pihak berperkara.⁷²

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung 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 yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁷³ Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain

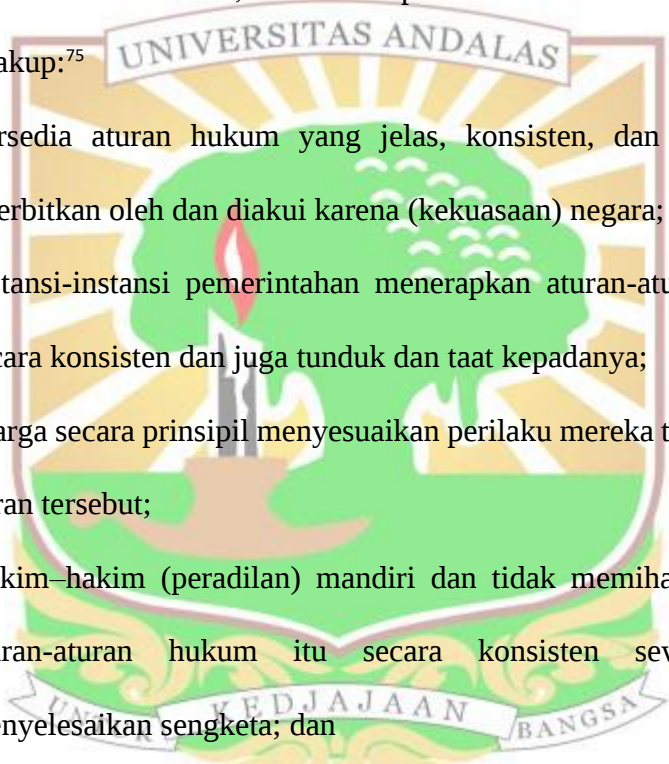
⁷¹ Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta: Kencana, 2008), hlm 158.

⁷² Op. Cit, hlm. 205.

⁷³ Riduan Syahrani, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 23.

dari sekadar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁷⁴

Jan Michael Otto, merinci kepastian hukum dalam arti materiil, mencakup:⁷⁵

- 
- a. Tersedia aturan hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diakses, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
 - b. Instansi-instansi pemerintahan menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
 - c. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
 - d. Hakim-hakim (peradilan) mandiri dan tidak memihak, menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa; dan
 - e. Keputusan pengadilan secara konkret dilaksanakan

Menurut Atmadja dan Budiarta, dari dimensi yuridis, konsep kepastian hukum mengandung arti “rumusan norma hukum itu jelas dan tidak multitafsir, diterapkan sesuai dengan asas *similia-similibus*” (aturan hukum yang sama diterapkan pada perkara yang sama).⁷⁶

⁷⁴ Jonaedi Efendi, Ismu Gunadi Widodo, and Fifit Fitri Lutfianingsih, *Kamus Istilah Hukum Populer* (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 225.

⁷⁵ Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2006), hlm. 85.

⁷⁶ Atmadja and Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Malang: Setara Press, hlm. 206.

Lazimnya, kepastian hukum tidak hanya meliputi ketentuan-ketentuan pasal-pasal aturan hukum, namun juga harus ada konsistensi putusan hakim antara satu dengan yang lainnya untuk kasus serupa. Kepastian hukum merupakan salah satu asas material pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas kepastian hukum merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum. Selain dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kepastian hukum juga merupakan asas penting di dalam tindakan hukum dan penegakan hukum.⁷⁷

Berbicara tentang kepastian hukum (*legal certainty*), artinya kita membahas tentang bagaimana norma hukum, proses hukum dan sanksi hukum yang akan diterapkan memiliki kepastian yang jelas. Hukum itu harus jelas, baik pada tataran norma ataupun maupun pada saat ia dilaksanakan. Itulah yang kemudian dikatakan Hayek bahwa kepastian hukum berarti hukum dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan.⁷⁸

Kepastian hukum tidak hanya bagi hukum yang berlaku dalam pergaulan sesama warga masyarakat dalam sebuah negara, melainkan juga diperlukan dalam pelaksanaan setiap tindakan pernerintah. Di mana, pernerintah mesti mendasarkan setiap tindakannya kepada hukum yang

⁷⁷ Debrina Rahmawati, "Makna Kepastian Hukum Dalam Penyelenggaraan Rumah Susun," *Maksigama* 12, no. 2 (2018): hlm. 20.

⁷⁸ Isharyanto, *Teori Hukum : Suatu Pengantar Dengan Pendekatan Tematik* (Yogyakarta: Penerbit WR, 2016), hlm. 100.

berlaku secara sah. Keharusan demikian ditujukan untuk menjaga agar kekuasaan yang ada tidak disalahgunakan. Agar kekuasaan yang ada tetap dilaksanakan dalam kerangka menghormati hak setiap warga negara.

Agar kepastian hukum dapat dinikmati oleh setiap warga negara, maka semua norma yang dibuat untuk tujuan membatasi atau menata kehidupan rakyat sebuah negara harus dirumuskan secara jelas. Kejelasan rumusan norma dapat diukur dari sejauh mana orang-orang memiliki pemahaman yang sama terhadap suatu norma tertentu. Pada saat bersamaan, dengan kepastian hukum, seseorang dapat mengukur batas kebebasan yang dapat ia miliki dan dapat diekspresikan.

Tiadanya kepastian hukum dalam rumusan Undang-Undang juga berakibat pada tiadanya moralitas hukum pada Undang-Undang tersebut. Dijelaskan oleh Lon H. Fuller, seorang pemikir hukum alam generasi terakhir, bahwa kepastian hukum merupakan salah satu unsur utama moralitas hukum. Ditegaskannya sebuah peraturan hukum perlu tunduk pada internal moraliti, oleh karena itu dalam pembentukannya harus memperhatikan antara lain: (i) Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa, yang juga dinamakan sebagai hasrat untuk kejelasan; (ii) Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain. Sebuah kepastian hukum atau *legal certainty* sebagai esensi penting dari suatu negara hukum anatar lain diakui oleh Friedrrich von Hayek, yang menyatakan bahwa kepastian hukum adalah salah satu atribut utama dari the rule of law itu sendiri, selain dua atribut lainnya, yakni atribut berlaku umum (*generality*), dan atribut kesetaraan (*equality*).

Secara teknis, untuk memastikan adanya kepastian hukum dalam setiap rumusan Undang-Undang yang dibentuk, hukum nasional telah mengaturnya secara detail di dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu asas yang tidak dapat disimpangi dalam setiap pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang merupakan mandat langsung dari Pasal 22A UUD 1945.⁷⁹

Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi *yustisiabel* (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁸⁰ Pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Van Apeldoorn bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan.⁸¹

⁷⁹ Ibid, hlm. 102.

⁸⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 16.

⁸¹ Mario Julyano and Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum," *Crepido* 1, no. 1 (2019): hlm. 14.

Gustaf Radbruch berpendapat bahwa kepastian hukum yang menghendaki bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati tentunya tidak hanya terhadap bagaimana peraturan tersebut dilaksanakan, akan tetapi bagaimana norma-norma atau materi muatan dalam peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip dasar hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai sebuah norma (hukum) tertulis, dalam konteks negara hukum Indonesia menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman.⁸²

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum, yaitu merupakan yustabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Menurut Maria S.W. Sumardjono bahwa tentang konsep kepastian hukum yaitu bahwa “secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersediannya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional maupun mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.”⁸³

Suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan

⁸² Khudzaifah Dimyati, *Teoritisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum Di Indonesia 1945-1990* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2015), hlm. 14.

⁸³ Bagir Manan and Kuntanan Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara* (Bandung: Alumni, 2017), hlm. 12.

keragu-raguan (multitafsir) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila peraturan perundang-undangan dapat dijalankan sesuai dengan prinsip dan norma hukum. Menurut Bisdan Sigalingging, antara kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya harus sejalan, tidak boleh hanya kejelasan saja.⁸⁴

c. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum menurut pengertian diatas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.⁸⁵

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum

⁸⁴ Ibid, hlm. 42.

⁸⁵ Sabian Usman, Dasar-Dasar Sosiologi Hukum (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 13.

berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut bisa berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.⁸⁶

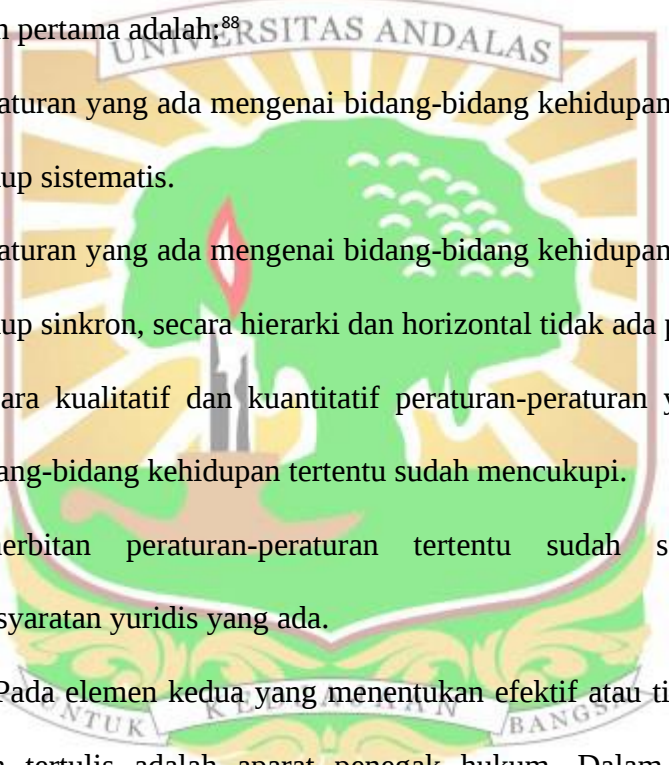
Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor:

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

⁸⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976), hlm. 48.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.⁸⁷

Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto, ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:⁸⁸

- 
- a. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
 - b. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
 - c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
 - d. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

⁸⁷ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008), hlm. 8.

⁸⁸ Soerjono Soekanto, Penegakan Hukum (Bandung: Bina Cipta, 1983), hlm. 80.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:⁸⁹

- a. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
- b. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
- c. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
- d. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya.

Adapun elemen-elemen tersebut adalah:⁹⁰

- a. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 82

⁹⁰ *Loc. Cit*

- b. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
- c. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
- d. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
- e. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
- f. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Terdapat beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

- a. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
- b. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
- c. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat

dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal.

Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Dorongan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau punishment yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

d. Teori Badan Hukum (*Legal Entity Theory*)

Teori badan hukum memberikan landasan konseptual untuk memahami kedudukan Bank Perkonomian Rakyat (BPR) sebagai subjek hukum yang mandiri dan terpisah dari pemegang sahamnya. Dalam doktrin hukum perseroan, dikenal prinsip *separate legal entity* yang menegaskan bahwa perseroan terbatas merupakan badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban sendiri, terpisah dari kepentingan pribadi para anggotanya. Prinsip ini secara historis berpijak pada putusan Salomon v. Salomon & Co. Ltd (1897) yang menjadi fondasi doktrin hukum korporasi

global, termasuk dalam sistem hukum Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.⁹¹

Dalam konteks merger BPR, teori badan hukum menjadi krusial karena proses penggabungan tersebut mengakibatkan berakhirnya status badan hukum BPR yang menggabungkan diri (*dissolution without liquidation*) demi hukum, yang diikuti dengan beralihnya seluruh aktiva dan pasiva kepada BPR penerima penggabungan.⁹² Implikasinya, tanggung jawab hukum pemegang saham dalam merger tidak hanya bersifat formal melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), tetapi juga mencakup kewajiban fidusia untuk memastikan bahwa pengakhiran status badan hukum tersebut tidak merugikan hak-hak nasabah, kreditur, dan pihak ketiga. Kegagalan dalam menjalankan kewajiban ini dapat memicu penerapan doktrin *piercing the corporate veil* (penerobosan tabir korporasi), di mana sekat tanggung jawab terbatas pemegang saham dapat dikesampingkan.⁹³ Teori ini digunakan untuk menganalisis batas tanggung jawab hukum pemegang saham serta parameter yuridis yang memungkinkan adanya pertanggungjawaban pribadi apabila merger dilakukan dengan iktikad buruk atau melanggar ketentuan yang berlaku.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual penelitian ini disusun untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai hubungan antara konsep-konsep utama yang

⁹¹ “Salomon v Salomon and Co. Ltd.,” AC, 1897, 22.

⁹² M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 485.

⁹³ Sandra K. Miller, “Piercing the Corporate Veil among Affiliated Companies in the European Community and in the U.S.: A Comparative Analysis of U.S., German, and U.K. Veil-Piercing Approaches,” *American Business Law Journal* 36, no. 1 (1998): 73–149.

menjadi fokus kajian, yaitu aksi korporasi, merger, dan Bank Perekonomian Rakyat (BPR). Aksi korporasi dipahami sebagai langkah strategis yang diambil oleh suatu entitas usaha untuk mengoptimalkan kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan, di mana merger menjadi salah satu bentuknya yang paling signifikan dalam restrukturisasi kelembagaan. Dalam konteks BPR, merger tidak hanya dilihat sebagai upaya efisiensi bisnis dan penguatan modal, tetapi juga sebagai strategi adaptif terhadap dinamika regulasi dan persaingan industri perbankan. Hubungan antar-konsep ini diuraikan untuk memetakan bagaimana mekanisme merger sebagai aksi korporasi dapat mempengaruhi keberlangsungan dan daya saing BPR, sehingga menjadi pijakan dalam analisis dan pembahasan penelitian ini.

a. Aksi Korporasi

Aksi korporasi merupakan berita yang umumnya menarik perhatian pihak-pihak yang terkait di pasar modal khususnya para pemegang saham. Aksi korporasi adalah suatu istilah yang sering didengar dalam lingkup pasar modal yang menunjukkan aktivitas strategis emiten atau perusahaan publik (*listed company*) yang berpengaruh terhadap kepentingan pemegang saham.⁹⁴

Keputusan aksi korporasi harus disetujui dalam suatu rapat umum pemegang saham baik Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) maupun Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB). Persetujuan pemegang saham merupakan hal yang wajib untuk syarat dilakukannya

⁹⁴ Saleh Basir and Hendy M. Fakhruddin, *Aksi Korporasi: Strategi Untuk Meningkatkan Nilai Saham Melalui Aksi Korporasi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2005), hlm. 77.

suatu *corporate action* sesuai dengan peraturan yang ada di pasar modal. Pengertian *corporate action* biasanya mengarah pada *right issue*, *stock split*, saham bonus, selain itu terdapat jenis *corporate action* yang antara lain *Initial Public Offering* dan *Additional Listing* seperti *Private Placement*, konversi saham baik dari *warrant*, *right*, ataupun obligasi.⁹⁵

Riyanto mengemukakan tentang definisi dari aksi korporasi yang merupakan sebuah kejadian atau keputusan yang menyebabkan perubahan yang signifikan untuk perusahaan. Aksi korporasi ini terjadi karena keputusan manajerial yang menyebabkan perubahan pada struktur kepemilikan saham dan menyebabkan perbedaan yang signifikan daripada sebelum perubahan tersebut.⁹⁶

Aksi korporasi berlaku untuk semua perusahaan, tidak terbatas pada perusahaan publik. Beberapa bentuk aksi korporasi yang umumnya dilakukan emiten antara lain adalah pembagian dividen baik tunai maupun saham, pemecahan saham (*stock split*) atau penyatuan saham (*reverse split*), saham bonus, penawaran umum terbatas (*right issue*), dan pembelian kembali saham (*stock buyback*), *merger*, *akuisisi*, *spin off*, penawaran umum perdana (*initial public offering-IPO*), *secondary offering*, maupun *additional listing* seperti *private placement*, konversi saham baik dari waran, *rights*, ataupun obligasi.

⁹⁵ Ibid, hlm 80.

⁹⁶ Agus Riyanto, "Corporate Action, Apakah Itu?," BINUS University, 2020, <https://business-law.binus.ac.id/2020/05/17/corporate-action-apakah-itu/>, diakses pada 19 Februari 2024.

Dengan memasarkan produknya, maka korporasi sekaligus mempengaruhi dan ikut menentukan pilihan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan barang dan jasa, sebab dalam kenyataannya bukan produsen yang harus menyesuaikan permintaan konsumen, akan tetapi justru sebaliknya konsumen yang akan menyesuaikan kebutuhannya dengan produk produk yang dihasilkan oleh korporasi. Perkembangan yang pesat dari korporasi ini terutama dipengaruhi oleh perubahan dan perkembangan masyarakat itu sendiri, yakni perkembangan masyarakat agraris ke masyarakat industri dan perdagangan (internasional) pada dasawarsa terakhir ini.⁹⁷

Ciri masyarakat industri adalah dengan munculnya korporasi sebagai pelaku ekonomi atau subyek hukum. Korporasi dalam perkembangannya dapat memperoleh hak (dan kewajiban) yang dimiliki oleh manusia, seperti dapat membuat sebuah kontrak, dapat menuntut dan dituntut, namun korporasi tetap berbeda dengan subyek hukum manusia yakni pada sifatnya yang tidak memiliki jangka waktu hidup, dalam arti dia bisa hidup selama-lamanya.⁹⁸

Bentuk aksi korporasi yang umumnya dilakukan emiten atau perusahaan publik antara lain yaitu aksi korporasi wajib dan aksi korporasi sukarela. Aksi korporasi wajib adalah aksi korporasi atau *Corporate Action* (CA) yang tidak memerlukan tindakan atau instruksi dari

⁹⁷ Rifla Defri Andara, "Pengaruh Kinerja Keuangan Dan Aksi Korporasi Perusahaan Terhadap Harga Saham Dengan Dividen Sebagai Variabel Kontrol" (Universitas Putra Indonesia YPTK Padang, 2019), hlm. 32.

⁹⁸ Elfina Lebrine Sahetapy, "Pengaruh Etika Bisnis Terhadap Kejahatan Korporasi Dalam Lingkup Kejahatan Bisnis," JMK: Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan 12, no. 1 (2010), hlm. 56.

Pemegang Rekening yang akan mendapatkan hak CA melalui C-BEST. Pemegang Rekening hanya menerima hak CA dari Emiten yang melakukan kegiatan tersebut. Jenis CA yang terjadi dalam aksi korporasi jenis ini adalah:⁹⁹

1) Pembayaran Bunga Obligasi

Bunga obligasi akan diberikan kepada Pemegang Rekening yang memiliki obligasi hingga tanggal yang telah ditentukan oleh Emiten (*record date*). Pada tanggal pembayaran, C-BEST secara otomatis akan mendistribusikan bunga dari obligasi tersebut ke masing-masing rekening yang berhak berdasarkan Daftar Pemegang Rekening pada tanggal *record date*.

2) Pembayaran Pokok Obligasi

Pembayaran nilai pokok obligasi akan diberikan pada tanggal jatuh tempo, KSEI akan memberikan daftar pemegang obligasi – yaitu daftar pihak yang memiliki obligasi hingga tanggal jatuh tempo – kepada Emiten/BAE. Emiten/BAE akan memberikan dana pembayaran nilai pokok obligasi ke KSEI. Pendistribusian pembayaran pokok obligasi akan diberikan ke Pemegang Rekening yang berhak setelah KSEI menerima dana dari Emiten/BAE.

3) Dividen Tunai

Dividen Tunai akan diberikan kepada Pemegang Rekening atau Sub Rekening yang memiliki saham pada saat *recording date*. Sistem

⁹⁹ Kustodian Sentral Efek Indonesia, “Tindakan Korporasi,” Kustodian Sentral Efek Indonesia, <https://www.ksei.co.id/services/types/corporate-action>, diakses pada Februari 11, 2024.

akan memperhitungkan besaran pajak dan dividen tunai bersih yang berhak diterima oleh Pemegang Rekening berdasarkan tingkat pajak yang dikenakan terhadap setiap Pemegang Rekening. Emiten akan memberikan total dividen tunai bersih (*nett*) setelah menerima konfirmasi pembayaran dari KSEI. Pada tanggal distribusi, sistem KSEI akan mendistribusikan dividen tunai ke rekening Pemegang Rekening yang berhak.

4) Dividen Saham

KSEI akan mendistribusikan Dividen Saham kepada Pemegang Rekening atau Sub Rekening yang memiliki saham pada saat *recording date*. Sistem akan memperhitungkan besaran dividen saham yang akan diterima dan pajak yang dikenakan kepada setiap Pemegang Rekening.

5) Distribusi Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (HMETD)

Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (HMETD) atau Rights akan diberikan kepada Pemegang Rekening yang memiliki saham pada saat *recording date*. Sistem akan memperhitungkan besaran HMETD yang akan diterima setiap Pemegang Rekening sesuai dengan rasio yang diberitahukan oleh Emiten kepada KSEI dan KSEI akan mendistribusikan HMETD tersebut ke rekening yang berhak.

6) Saham Bonus

Penanganan saham bonus hampir sama dengan dividen saham, namun tidak memperhitungkan pajak.

7) Distribusi Waran

Distribusi Waran ini tidak sama dengan pemberian Waran kepada pemegang saham yang melakukan *exercise* Waran atau yang diberikan kepada pemegang saham yang mendapatkan saham hasil IPO. Distribusi Waran ini akan diberikan kepada Pemegang Rekening yang memiliki saham pada saat *recording date*. Sistem akan memperhitungkan besaran Waran yang akan diterima setiap Pemegang Rekening sesuai dengan rasio yang diberitahukan oleh Emiten kepada KSEI.

Emiten/BAE akan memberikan total Waran yang akan didistribusikan kepada KSEI pada tanggal distribusi, dimana KSEI akan mendistribusikan Waran itu ke rekening yang berhak. Waran ini selanjutnya akan diperdagangkan atau di-*exercise* oleh Pemegang Rekening.

8) *Mandatory Conversion*

Aktivitas CA ini adalah untuk kegiatan mengubah jumlah Efek yang dimiliki oleh Pemegang Rekening dikarenakan aktivitas yang dilakukan oleh Emiten. Kegiatan ini terdiri dari:

a) Merger dan Akuisisi

Merger adalah kegiatan yang dilakukan oleh Emiten untuk melakukan penggabungan atas sahamnya. Seluruh Emiten yang melakukan merger ini akan menjadi saham Emiten (*Issuer*) baru atau akan menggunakan salah satu nama Emiten dari seluruh Emiten tersebut.

Secara definisi UU Perseroan Terbatas Pasal 1 butir 9, maka Merger dapat didefinisikan sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.¹⁰⁰

Kegiatan merger/akuisisi akan mengubah komposisi jumlah kepemilikan saham yang dimiliki Pemegang Rekening. Sistem akan mengubah komposisi jumlah Efek secara otomatis berdasarkan rasio (perhitungan) yang diberikan Emiten/BAE. Perubahan ini dilakukan pada tanggal yang sudah ditentukan oleh Emiten/BAE.

b) *Stock Split/Reverse Split*

Stock Split dan *Reverse Split* akan mengubah komposisi jumlah kepemilikan saham yang dimiliki oleh Pemegang Rekening. Sistem akan mengubah komposisi itu secara otomatis berdasarkan data yang diberikan Emiten terkait. Perubahan ini dilakukan pada tanggal yang sudah ditentukan oleh Emiten/BAE.

Umumnya pelaksanaan aksi korporasi mengacu kepada landasan hukum atau beberapa ketentuan yang diatur dalam:¹⁰¹

¹⁰⁰ Josua Tarigan, *Merger Dan Akuisisi Dari Perspektif Strategis Dan Kondisi Indonesia (Pendekatan Konsep Dan Studi Kasus)* (Yogyakarta: Ekuilibria, 2016), hlm. 7.

¹⁰¹ Herlina Nasution, “Aksi Korporasi Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (Hmetd) Dan Tanpa Hak Memesan Efek Terlebih Dahulu (Tanpa Hmetd) Perusahaan Terbuka Di Pasar Modal Yang Mengakibatkan Dilusi Saham” (Universitas Indonesia, 2011), hlm. 16.

1) Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 memayungi berbagai hal fundamental atas pendirian awal suatu perseroan, penyetoran modal, nilai nominal saham, ketentuan tentang pemegang saham, Rapat Umum Pemegang Saham, pembelian kembali saham, penambahan modal, penggabungan perusahaan, pembubaran perusahaan, bahkan mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan.

2) Undang-undang Pasar Modal

Undang-undang Pasar Modal No. 8 Tahun 1995 mengatur hal-hal berkaitan dengan emiten, bursa, tindakan korporasi yang berkaitan dengan pasar bursa dan hal-hal yang dilarang dalam tindakan korporasi dalam bursa seperti insider trading dan transaksi saham yang dilarang lainnya.

3) Peraturan Bapepam

Seluruh perusahaan publik di samping mengikuti ketentuan yang diatur dalam UU PT, juga mengikuti berbagai peraturan yang ada di pasar modal baik UU No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal, maupun aturan-aturan Badan Pengawas Pasar Modal yang berkaitan dengan berbagai bentuk aksi korporasi.

b. Merger

Secara definisi UU Perseroan Terbatas Pasal 1 butir 9, merger didefinisikan sebagai perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari perseroan yang

menggabungkan diri beralih kepada perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.¹⁰²

Menurut Christian Wibisono, merger adalah penggabungan dua badan usaha atau lebih yang relatif berimbang kekuatannya, sehingga terjadi kombinasi yang merupakan wadah bersama yang saling memperkuat.¹⁰³

Merger secara sederhana adalah tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan: (1) terciptanya konsentrasi kendali dari beberapa pelaku usaha yang sebelumnya independen kepada satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha; atau (2) beralihnya suatu kendali dari satu pelaku usaha kepada pelaku usaha lainnya yang sebelumnya masing-masing independen sehingga menciptakan konsentrasi pengendalian atau konsentrasi pasar. Merger dapat berupa penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 40 Tahun 2007 atau berupa merger, konsolidasi, dan akuisisi sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan mengenai perbankan ataupun berupa bentuk-bentuk lainnya seperti merger diantara beberapa firma (contohnya firma akuntan publik). Secara umum, merger terjadi apabila dua perusahaan atau lebih yang masing-masing independen, kemudian bergabung menjadi satu perusahaan, baik karena bergabungnya satu

¹⁰² Josua Tarigan, Swenjiadi Yenewan, and Grace Natalia, *Merger Dan Akuisisi: Dari Perspektif Strategis Dan Kondisi Indonesia (Pendekatan Konsep Dan Studi Kasus)* (Yogyakarta: Ekuilibria, 2016), hlm. 7.

¹⁰³ Agus Budianto, *Merger Bank Indonesia (Beserta Akibat-Akibat Hukumnya)* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 87.

perusahaan kepada perusahaan lain, atau beberapa perusahaan tersebut melebur ke dalam satu perusahaan baru, atau beralihnya kendali atas satu perusahaan kepada pelaku usaha lain.¹⁰⁴

Merger adalah salah satu bentuk penyerapan oleh satu perusahaan terhadap perusahaan lain. Jika dua perusahaan, A dan B, melakukan merger, maka hanya akan ada satu perusahaan saja, yaitu A atau B. Pada sebagian besar kasus merger, perusahaan yang memiliki ukuran lebih besar yang dipertahankan hidup dan tetap mempertahankan nama dan status hukumnya, sedangkan perusahaan yang ukurannya lebih kecil (perusahaan yang dimerger) akan menghentikan aktivitasnya atau dibubarkan sebagai badan hukum. Pihak yang masih hidup atau yang menerima merger dinamakan *surviving firm* atau pihak yang mengeluarkan saham (*issuing firm*). Sementara itu, perusahaan yang berhenti dan bubar setelah terjadinya merger dinamakan *merged firm*. *Surviving firm* dengan sendirinya memiliki ukuran (*size*) yang semakin besar karena seluruh aset dan kewajiban dari *merged firm* dialihkan ke *surviving firm*. Perusahaan yang dimerger akan meninggalkan status hukumnya sebagai entitas yang terpisah, dan setelah merger statusnya berubah menjadi bagian (unit bisnis) di bawah *surviving firm*. Dengan demikian ia tidak lagi bisa bertindak hukum atas namanya sendiri.¹⁰⁵

Meningkatnya kegiatan merger dipengaruhi oleh kondisi ekonomi dan karakteristik kultural dari waktu dan tempat kegiatan merger dan

¹⁰⁴ Santo, "Merger, Akuisisi, Dan Konsolidasi Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha," hlm. 426.

¹⁰⁵ Abdul Muin, Merger, Akuisisi, Dan Divertasi (Yogyakarta: Ekonisia, 2010), hlm. 6.

akuisisi tersebut dilakukan. Pada saat kondisi perkeekonomian sedang dalam posisi ekspansi yang salah satunya ditandai oleh semakin aktifnya kegiatan pasar modal, banyak pelaku usaha yang mengambil keputusan untuk melakukan merger. Majunya teknologi dan kondisi perekonomian yang mendorong aktifnya kegiatan di pasar modal mendorong para pelaku usaha untuk menata ulang asetnya melalui akuisisi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa semakin banyaknya pelaku usaha yang berminat untuk melakukan ekspansi usaha maka aktifitas merger akan semakin marak.

Secara umum menurut Harjito dan Martono, merger dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok, yaitu:¹⁰⁶

- 1) Merger Horizontal, terjadi apabila satu perusahaan menggabungkan diri dengan perusahaan lain dalam jenis bisnis yang sama.
- 2) Merger Vertikal adalah penggabungan perusahaan yang memiliki keterkaitan misalnya dengan supplier atau dengan retailernya. Tujuannya adalah untuk mengamankan posisi perusahaan.
- 3) *Congeneric* Merger (Merger Kongenerik) yaitu penggabungan dua perusahaan yang bisnisnya masih berhubungan tetapi tidak dalam kategori horizontal maupun vertikal.
- 4) *Conglomerat* Merger (Merger Konglomerat) adalah penggabungan dua atau lebih perusahaan yang bisnisnya tidak berhubungan.

¹⁰⁶ Agus Harjito and Martono, Manajemen Keuangan (Yogyakarta: Ekonisia, 2014), hlm. 349.

Beberapa alasan mengapa perusahaan-perusahaan melakukan merger menurut Brigham dan Houston adalah sebagai berikut:¹⁰⁷

1) Sinergi.

Motivasi utama dalam sebagian besar merger adalah untuk meningkatkan nilai perusahaan yang bergabung. Jika perusahaan A dan B bergabung menjadi perusahaan C, dan jika nilai perusahaan C lebih besar daripada nilai A ditambah B, yang masing-masing berdiri sendiri, maka dalam hal ini terdapat sinergi.

Sinergi adalah kondisi dimana nilai keseluruhan lebih besar daripada hasil penjumlahan bagian-bagiannya, pada merger yang bersifat sinergistik, nilai perusahaan setelah merger lebih besar daripada penjumlahan nilai masing-masing perusahaan sebelum merger.

2) Pertimbangan pajak

Perusahaan yang menguntungkan dan termasuk dalam kelompok tarif pajak tertinggi dapat mengambil-alih perusahaan yang memiliki akumulasi kerugian yang besar. Kerugian tersebut kemudian dapat digunakan untuk mengurangi laba kena pajak, dan tidak ditahan untuk digunakan di masa depan.

3) Pembelian Aktiva di Bawah Biaya Penggantian

Terkadang perusahaan diambil alih karena nilai pengantiannya (*replacement value*) aktivenya jauh lebih tinggi daripada nilai pasar

¹⁰⁷ F. Brigham, Eugene and Joel F. Houston, Manajemen Keuangan, 8th ed. (Jakarta: Erlangga, 2001), hlm. 377.

perusahaan itu sendiri. Misalnya, pada awal tahun 1980-an perusahaan minyak dapat memperoleh cadangan minyak secara lebih murah dengan membeli perusahaan minyak lainnya, daripada melakukan pengeboran.

4) Diversifikasi

Para manajer kerap kali berpendapat bahwa dengan diversifikasi dapat membantu menstabilkan laba perusahaan sehingga bermanfaat bagi pemiliknya, terutama bagi para pegawai, pemasok dan pelanggan perusahaan.

5) Insentif Pribadi Para Manager

Banyak orang, termasuk pemimpin bisnis, menyukai kekuasaan, dan banyak kekuasaan yang diperoleh dalam menjalankan perusahaan yang besar daripada yang kecil. Jelas, tidak ada eksekutif yang akan mengakui bahwa egonya merupakan alasan utama di balik suatu merger, tetapi ego memang memegang peranan penting dalam banyak merger.

6) Nilai Pecahan

Perusahaan dapat dinilai menurut nilai buku, nilai ekonomi, atau nilai pengganti. Baru-baru ini, para spesialis pengambilalihan mulai mengakui nilai pemecahan (*breakup value*) sebagai dasar lain untuk penilaian. Para analis mengestimasi nilai pemecahan suatu perusahaan, yang merupakan nilai masing-masing bagian dari perusahaan itu jika dijual secara terpisah. Jika nilai ini lebih tinggi dari nilai pasar berjalan perusahaan, maka seorang spesialis

pengambilalihan dapat mengakuisisi perusahaan itu pada atau bahkan di atas nilai pasar berjalannya, dijual secara sepotong-sepotong, dan menghasilkan laba yang besar.

Penggabungan (merger) merupakan perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum. Apabila diklasifikasi, akibat hukum dari merger adalah:¹⁰⁸

1) Akibat Hukum Terhadap Aktiva Dan Pasiva

Terhadap aktiva dan pasiva perseroan yang menggabungkan diri, demi hukum (*by the law*) beralih sepenuhnya kepada perseroan yang menerima penggabungan.

2) Akibat Hukum Kepada Pemegang Saham

Pemegang saham dari perseroan yang menggabungkan diri karena hukum atau demi hukum menjadi pemegang saham perseroan yang menerima penggabungan.

3) Akibat Hukum Pada Perseroan Yang Menggabungkan Diri

Penggabungan perseroan akan membawa implikasi terhadap perseroan yang sebelumnya ada dan terlibat dalam proses penggabungan diri, yaitu:

1) Perseroan yang menggabungkan diri berakhir demi hukum sejak tanggal terjadinya penggabungan mulai berakhir.

2) Perseroan yang menerima penggabungan, eksistensi hukumnya tetap dipertahankan.

c. Bank Perekonomian Rakyat (BPR)

¹⁰⁸ M. Yahya Harahap, Hukum Perseroan Terbatas (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 485.

Bank Perekonomian Rakyat (yang sebelumnya bernama Bank Perkreditan Rakyat) adalah Bank yang kegiatannya menerima simpanan hanya dalam bentuk deposito berjangka, tabungan dan atau bentuk lainnya yang dapat dipersamakan dengan itu. Larangan bagi BPR adalah menerima kliring. Begitu juga dengan jangkauan dengan wilayah operasinya sangat terbatas di kecamatan-kecamatan dan pedesaan saja.¹⁰⁹

Berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, menegaskan bahwa bank terdapat dua jenis, yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

Menurut UU Nomor 10 Tahun 1998 Pasal 1 Ayat 4 pengertian Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah lembaga keuangan yang menjalankan operasionalnya secara konvensional maupun berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) merupakan lembaga keuangan bank yang menerima hanya simpanan dalam wujud tabungan, deposito berjangka ataupun wujud lainnya yang dipersamakan serta menyalurkan dana selaku usaha BPR.¹¹⁰

Menurut UU N0.7 tahun 1992 tentang perbankan, BPR adalah bank yang hanya menerima simpanan dalam bentuk deposito berjangka, tabungan atau tabungan pada bank lainnya. Dalam menjalankan usaha

¹⁰⁹ Marbawi, Bank & Lembaga Keuangan Lainnya, Teori Dan Kebijakan (Lhokseumawe: UNIMAL Press, 2017), hlm. 8.

¹¹⁰ Beti Andriani and Romi Susanto, "Pengawasan Kredit PT. Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Ophir Pasaman Barat," OSF Preprints Aunvc, Center for Open Science., 2019, 3, hlm. 3.

BPR dilarang: a) menerima simpanan dalam bentuk giro; b) melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing; c) melakukan penyertaan modal; d) melakukan usaha perasuransian.

Dengan adanya batasan-batasan tersebut maka sumber pendapatan BPR bertumpu pada margin antara bunga kredit dengan biaya bunga simpanan. Dengan adanya keterbatasan SDM, jaringan, dan teknologi berakibat pada tingginya bunga simpanan yang ditawarkan kepada masyarakat. Akibat tingginya bunga simpanan maka bunga kredit yang ditawarkan kepada debitur juga tinggi. Bunga kredit yang tinggi menjadi risiko terhadap pengembalian kredit dari debitur yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap *Non Performing Loan*.¹¹¹

Landasan Hukum BPR adalah UU No.7/1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU No.10/1998. Dalam UU tersebut secara tegas disebutkan bahwa BPR adalah Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Kegiatan usaha BPR terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan. Bentuk hukum BPR dapat berupa Perseroan Terbatas, Perusahaan Daerah, atau Koperasi.¹¹²

Secara ringkas, landasan hukum dan aturan tata kelola Bank Perkreditan Rakyat terdapat di dalam undang-undang dan peraturan sebagai berikut.

¹¹¹ Riri Hanifa, Anton Trianto, and Mahdi Hendrich, "Determinan Profitabilitas Bank Perkreditan Rakyat Di Kota Palembang Periode 2013-2018," MBIA2 18, no. 3 (2019): hlm. 75.

¹¹² PERBARINDO, "Sejarah Singkat Bank Perkreditan Rakyat (BPR)," PERBARINDO, 2016.

- 1) UU No.7/1992 tentang Perbankan
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
- 3) Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/26/PBI/2006 Tahun 2006 tentang Bank Perkreditan Rakyat
- 4) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Perkreditan Rakyat
- 5) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/POJK.03/2019 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah
- 6) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 62/POJK.03/2020 Tahun 2020 tentang Bank Perkreditan Rakyat
- 7) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 26 Tahun 2022 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah
- 8) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 7/POJK.03/2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah.

Undang-Undang (UU) tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) telah disahkan melalui UU No. 4 Tahun 2023 (UU P2SK) yang disahkan pada 12 Januari 2023 memuat beberapa aturan dimana salah satu isi aturan dalam UU P2SK tersebut adalah mengubah istilah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) menjadi Bank Perekonomian Rakyat.

Perubahan nama tersebut tidak terlepas dari rencana revitalisasi peran BPR sebagai penggerak roda perekonomian masyarakat, khususnya

masyarakat menengah ke bawah. BPR diharapkan bisa memiliki tata kelola yang baik agar dapat menjadi lembaga keuangan yang kuat dan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan mendorong daya saing perbankan sehingga masyarakat tidak perlu ragu untuk menyimpan uang di BPR, karena sekarang posisi BPR sama seperti bank lainnya.¹¹³

Kegiatan usaha Bank Perkreditan Rakyat (BPR) berfokus pada penghimpunan dan penyaluran dana untuk mendukung ekonomi lokal, terutama bagi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Berikut adalah rincian kegiatan usaha BPR:

1) Menghimpun Dana

BPR menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, yang meliputi:

- a) Deposito Berjangka;
- b) Tabungan;
- c) Bentuk simpanan lain yang dipersamakan dengan tabungan.¹¹⁴

2) Menyalurkan Kredit

BPR menyalurkan dana dalam bentuk kredit kepada nasabah, dengan fokus pada pemberian pinjaman untuk meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat. Kredit ini dapat mencakup berbagai jenis pinjaman, seperti kredit usaha kecil dan kredit konsumsi.

3) Pembiayaan dan Penempatan Dana

¹¹³ BPR Olympindo Sejahtera, "Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Berubah Menjadi Bank Perekonomian Rakyat," BPR Olympindo Sejahtera, 2023, [https://www.bprolympindosejahtera.co.id/berita-olympindo/bank-perkreditan-rakyat-\(bpr\)-berubah-menjadi--bank-perekonomian-rakyat](https://www.bprolympindosejahtera.co.id/berita-olympindo/bank-perkreditan-rakyat-(bpr)-berubah-menjadi--bank-perekonomian-rakyat), diakses pada 5 Maret 2024.

¹¹⁴ Otoritas Jasa Keuangan, "Bank Perkreditan Rakyat," Otoritas Jasa Keuangan, n.d.

BPR juga menyediakan pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil dan dapat menempatkan dananya dalam bentuk:

- a) Sertifikat Bank Indonesia (SBI);
- b) Deposito Berjangka;
- c) Sertifikat Deposito;
- d) Tabungan di bank lain.¹¹⁵

4) Edukasi Masyarakat:

Selain kegiatan keuangan, BPR berperan dalam memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang sistem perbankan dan pentingnya menabung, serta membantu mempercepat pembangunan di daerah pedesaan.

5) Pengembangan Ekonomi Lokal

BPR berfungsi untuk menciptakan pemerataan kesempatan membuka usaha dan memberikan modal bagi masyarakat yang memiliki ide bisnis, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi di tingkat lokal.

Berdasarkan uraian kerangka konseptual di atas, dapat disintesis

bahwa penelitian ini menempatkan merger BPR sebagai titik pertemuan tiga konsep hukum utama: aksi korporasi, penguatan modal, dan daya saing. Sebagai aksi korporasi, merger BPR merupakan perbuatan hukum yang tunduk pada dua rezim hukum sekaligus yaitu hukum perseroan dan hukum perbankan sehingga keabsahannya harus dinilai dari keduanya. Sebagai instrumen penguatan modal,

¹¹⁵ Andi Aqsal Wisani, “Tugas Bank Perkreditan Rakyat, Beserta Fungsinya,” Bank Universal BPR, 2021, diakses pada 27 September 2024.

merger BPR merupakan respons terhadap kewajiban regulatoris yang menjadi tolok ukur kesehatan dan ketahanan BPR dalam sistem perbankan nasional. Sebagai strategi peningkatan daya saing, merger BPR mencerminkan kebutuhan BPR untuk tumbuh melampaui keterbatasan skala usaha yang selama ini menjadi hambatan strukturalnya. Kerangka konseptual inilah yang menjadi pijakan analisis dalam seluruh pembahasan penelitian ini, mulai dari identifikasi faktor pendorong merger, evaluasi pelaksanaannya, hingga penilaian tanggung jawab hukum para pihak yang terlibat.

F. Keaslian Penelitian

Terdapat beberapa judul disertasi yang membahas tentang aksi korporasi merger tapi dari aspek yang berbeda. Hal ini dapat dilihat sebagai berikut.

1. Penelitian yang dilakukan oleh Paulus Aluk Fajar Dwi Santo yang berjudul *“Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha”*. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mencoba mencari pendekatan secara yuridis terkait dengan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi dalam perspektif hukum persaingan usaha dan hubungannya dengan hukum positif lain yang juga mengatur ketentuan tentang merger. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris dan metode penelitian analitis, serta menggunakan teknik wawancara. Kesimpulan dari penelitian ini yaitu merger, akuisisi, maupun konsolidasi dalam prakteknya bisa terkait dengan berbagai macam regulasi serta otoritas birokrasi. Misal regulasi perbankan yang otoritas regulasinya ada pada Bank Indonesia, Perseroan Terbatas

regulasinya mengacu kepada UU Perseroan Terbatas dan otoritas birokrasinya bisa ke Menteri Kehakiman dan sekaligus ke Bapepam jika jenis PT-nya sudah listing di Bursa Efek Indonesia. Jadi secara umum Peraturan KPPU harus dijadikan acuan pertama dalam menilai apakah strategi korporasi yang dilakukan oleh suatu perusahaan melanggar hukum persaingan usaha atau tidak disamping itu juga sistem informasi yang terintegrasi sehingga secara cepat bidang-bidang yang terkait tahu mengenai perencanaan, pelaksanaan serta keputusan terkait dengan strategi korporasi yang dilakukan oleh perusahaan sehingga mampu meminimalisir kesalahan-kesalahan terkait dengan merger, akuisisi, dan konsolidasi yang berakibat dibatalkan oleh KPPU.¹¹⁶

2. Penelitian yang dilakukan oleh I Kadek Sridana, I Nyoman Putu Budiarta, dan I Putu Gede Seputra yang berjudul *“Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham Minoritas Pada Perseroan Terbatas Yang Melakukan Merger”*. Tujuan penelitian ini ada dua, yaitu: a) untuk melihat kedudukan pemegang saham minoritas bagi perseroan terbatas yang melakukan merger; b) untuk mengetahui bagaimana proses perlindungan hukum terhadap pemegang saham minoritas pada perseroan terbatas yang melakukan merger. Penelitian dilakukan dengan menggunakan kajian ilmu normatif, khususnya tentang Hukum Perusahaan yang berkaitan dengan ketentuan Perseroan Terbatas dalam hubungan dengan pemegang saham minoritas dan merger. Kedudukan hukum pemegang saham minoritas terhadap perusahaan (PT) yang melakukan merger, sudah diatur dalam Undang-undang nomor 40 tahun

¹¹⁶ Santo, “Merger, Akuisisi, Dan Konsolidasi Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha.”

2007 tentang Perseroan terbatas serta dalam Peraturan pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan tentang kepentingan pemegang saham minoritas. Secara umum hukum perseroan terbatas menjadi pedoman dalam rangka perlindungan pemegang saham minoritas. Perlindungan terhadap saham minoritas merupakan salah satu hal yang penting terutama saat perseroan melakukan perbuatan hukum seperti merger baik perlindungan hukum secara preventif maupun perlindungan hukum secara represif.¹¹⁷

3. Penelitian oleh Asmawati yang berjudul “*Perlindungan Hukum Pemegang Saham Minoritas Akibat Merger Bank*”. Tujuan penelitian ini untuk menganalisa bagaimana prinsip perlindungan hukum terhadap pemegang saham minoritas dalam merger suatu bank. Bentuk Penelitian ini adalah Normatif dengan bentuk pendekatan *conceptual approach* dan *statuta approach* dengan menggunakan bahan hukum berupa KUHPerdara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, PP No. 28 Tahun 1999 Tentang merger, akuisisi, dan konsolidasi serta Surat Edaran Bank Indonesia yang ada kaitannya dengan permasalahan. Berdasarkan hasil penelitian bahwa perlindungan hukum pemegang saham minoritas akibat merger bank, belum terlindunginya secara penuh pemegang saham minoritas jika bank tersebut melakukan merger. Sedangkan prinsip yang dipergunakan dalam memberikan perlindungan berupa *Appraisal Rights* dan prinsip *Super Majority*. Dilihat dari pengaturan mengenai pemegang saham minoritas,

¹¹⁷ Kadek Sridana, Nyoman Putu Biartha, and Putu Gede Seputra, “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham Minoritas Pada Perseroan Terbatas Yang Melakukan Merger,” *Jurnal Analogi Hukum* 2, no. 1 (2020).

dalam hal pemegang saham tidak setuju dilakukannya merger, baik itu ketentuan UU No.10 Tahun 1998 yang menetapkan perlunya pengaturan Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dalam Peraturan Pemerintah maupun UU No.40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas belum memberikan Perlindungan Hukum yang memadai bagi Pemegang Saham Minoritas.¹¹⁸

4. Penelitian yang dilakukan oleh Tri Auri Yanti dan Muhammad Ramadhan yang berjudul *“Analisis Strategi BPR/BPRS di Sumatera Utara dalam Menyelesaikan Kewajiban Pemenuhan Modal Inti Minimum”*. Penelitian ini menganalisis strategi yang digunakan oleh Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS) di Sumatera Utara dalam memenuhi ketentuan modal inti minimum yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dengan meningkatnya persyaratan modal inti minimum, BPR dan BPRS menghadapi berbagai tantangan dalam mempertahankan operasional dan daya saingnya. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis terhadap regulasi, laporan keuangan BPR/BPRS, serta strategi yang diterapkan oleh perbankan lokal dalam mengatasi hambatan modal. Hasil penelitian mengidentifikasi beberapa strategi utama, antara lain merger dan akuisisi, peningkatan laba ditahan, diversifikasi produk dan layanan, pencarian modal eksternal melalui investor atau penawaran umum saham perdana (IPO), serta peningkatan efisiensi operasional melalui digitalisasi. Studi ini merekomendasikan perlunya dukungan pemerintah dalam bentuk insentif fiskal dan kemudahan regulasi untuk mendorong pemenuhan modal inti yang berkelanjutan. Selain itu, BPR

¹¹⁸ Asmawati, “Perlindungan Hukum Pemegang Saham Minoritas Akibat Merger Bank.”

dan BPRS perlu memperkuat inovasi dan manajemen risiko agar tetap kompetitif dalam menghadapi perubahan industri keuangan.¹¹⁹

5. Penelitian yang dilakukan oleh Komang Krisna Yustika Putra, Johannes Ibrahim Kosasih, dan I Made Aditya Mantara Putra yang berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham Minoritas Dalam Proses Merger Bank Perkreditan Rakyat”. Penelitian ini menganalisis kedudukan dan perlindungan hukum pemegang saham minoritas dalam proses merger pada Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang diputuskan melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Dalam praktiknya, keputusan merger sering kali menempatkan pemegang saham minoritas pada posisi yang lebih lemah dibandingkan pemegang saham mayoritas, khususnya dalam penentuan harga saham yang wajar. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual, melalui analisis terhadap Undang-Undang Perseroan Terbatas serta Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan ketentuan kuorum sebagaimana diatur dalam Pasal 89 Undang-Undang Perseroan Terbatas, keputusan merger mensyaratkan persetujuan paling sedikit $\frac{3}{4}$ dari jumlah seluruh saham dengan hak suara, sehingga secara struktural memperkuat dominasi pemegang saham mayoritas. Selain itu, meskipun Pasal 13 POJK memberikan ruang bagi pemegang saham untuk meminta agar sahamnya dibeli dengan harga yang wajar, pengaturan tersebut belum secara tegas mengatur hak pemegang saham minoritas untuk mengajukan gugatan apabila merasa dirugikan akibat proses merger. Penelitian ini merekomendasikan

¹¹⁹ Tri Auri Yanti and Muhammad Ramadhan, “Analisis Strategi BPR/BPRS Di Sumatera Utara Dalam Menyelesaikan Kewajiban Pemenuhan Modal Inti Minimum,” in *Insis* (Medan: UMSU, 2025).

perlunya penguatan regulasi yang lebih eksplisit guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum yang lebih efektif bagi pemegang saham minoritas dalam proses merger BPR.¹²⁰

Berdasarkan pemetaan penelitian terdahulu sebagaimana tersaji dalam di atas, penelitian ini memiliki tiga kebaruan (*novelty*) yang membedakannya dari penelitian sebelumnya. Pertama, dari sisi objek kajian, penelitian ini secara khusus mengkaji merger BPR dalam konteks berlakunya dua kebijakan simultan yaitu kewajiban modal inti minimum dan Single Presence Policy yang belum pernah dikaji secara bersamaan dalam satu penelitian hukum yang komprehensif. Penelitian terdahulu umumnya mengkaji salah satu kebijakan secara terpisah atau dari perspektif ekonomi perbankan semata.

Kedua, dari sisi subjek hukum yang dianalisis, penelitian ini menempatkan tanggung jawab hukum Pemegang Saham Pengendali (PSP) sebagai fokus utama dan bukan hanya direksi atau OJK dalam proses merger BPR. Posisi ini mengisi kekosongan kajian hukum yang selama ini lebih banyak membahas aspek prosedural merger dan kurang memperhatikan dimensi tanggung jawab pemegang saham secara normatif-analitis.

Ketiga, dari sisi pendekatan, penelitian ini mengintegrasikan kajian yuridis-normatif dengan data empiris dari lapangan di Provinsi Sumatera Barat, sehingga mampu mengidentifikasi kesenjangan konkret antara norma hukum merger BPR dan realitas implementasinya. Pendekatan integratif ini menghasilkan rekomendasi kebijakan yang berbasis pada temuan empiris,

¹²⁰ K. K. Y. Putra, J. I. Kosasih, and I. M. A. M. Putra, "Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Saham Minoritas Dalam Proses Merger Bank Perkreditan Rakyat," *Jurnal Preferensi Hukum* 6, no. 2 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/jph.6.2.2025.207-212>.

bukan sekadar analisis normatif yang bersifat abstrak. Dengan demikian, kontribusi penelitian ini terletak pada konstruksi kerangka hukum yang komprehensif untuk pelaksanaan merger BPR yang tidak hanya memenuhi persyaratan regulasi, tetapi juga menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum bagi seluruh pemangku kepentingan, dan peningkatan daya saing BPR secara berkelanjutan.

G. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini untuk menjawab permasalahan hukum yang diuraikan di atas, untuk itu penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-empiris, yaitu penelitian yang mengkaji hukum tidak hanya sebagai norma tertulis (*das sollen*) tetapi juga sebagai perilaku nyata yang hidup dan bekerja dalam masyarakat (*das sein*). Jenis penelitian ini digunakan untuk menelaah bagaimana ketentuan hukum mengenai merger Bank Perkonomian Rakyat (BPR), khususnya yang berkaitan dengan kebijakan Pemenuhan Modal Inti Minimum dan *Single Presence Policy* (SPP), dilaksanakan dalam praktik, serta bagaimana implikasinya terhadap struktur kelembagaan, penguatan modal, dan daya saing BPR di Sumatera Barat. Dengan demikian, penelitian tidak berhenti pada analisis teks peraturan perundang-undangan, tetapi menempatkan hukum sebagai variabel yang berinteraksi dengan faktor ekonomi, kelembagaan, dan sosial. Dalam kerangka penelitian yuridis-empiris, penelitian ini menggunakan pendekatan campuran (*mixed methods*) dengan dominasi metode kualitatif. Data kualitatif diperoleh melalui

wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* (FGD), dan observasi terbatas terhadap proses merger dan dinamika kelembagaan BPR, sedangkan data kuantitatif digunakan secara terbatas untuk memperkuat analisis, seperti data pertumbuhan aset, permodalan, dan jumlah BPR pasca-merger. Penggunaan pendekatan campuran dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai hubungan antara norma hukum dan realitas implementasinya, sekaligus meningkatkan validitas temuan melalui triangulasi data.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum sebagai suatu kegiatan ilmiah menuntut penggunaan metode yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik. Metode penelitian menjadi instrumen penting bagi peneliti untuk menemukan, merumuskan, menganalisis, serta memberikan solusi terhadap permasalahan hukum yang diteliti. Tanpa metode yang jelas, penelitian tidak akan mampu menghasilkan temuan yang valid dan reliabel dalam menjelaskan hubungan antara norma hukum dan realitas sosial.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris, yaitu pendekatan yang mengkaji hukum tidak hanya sebagai norma tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*), tetapi juga sebagai perilaku nyata yang terjadi dalam praktik (*law in action*). Pendekatan ini menempatkan hukum sebagai variabel yang berinteraksi dengan faktor sosial, ekonomi, dan kelembagaan, sehingga memungkinkan peneliti untuk menilai sejauh mana ketentuan hukum tentang merger Bank Perekonomian Rakyat (BPR), khususnya kebijakan *Single Presence Policy* (SPP),

diimplementasikan secara efektif di lapangan disamping kebijakan pemenuhan modal inti minimum.

Pendekatan yuridis-empiris dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh keberlakuan aturan KPMIM dan SPP terhadap pelaksanaan merger BPR, termasuk respons pemegang saham, manajemen bank, serta peran regulator dalam mengawal proses konsolidasi. Dengan demikian, penelitian tidak hanya menilai keberlakuan formal aturan, tetapi juga mengkaji dampaknya terhadap penguatan permodalan, tata kelola, dan daya saing BPR dalam konteks faktual.

Penelitian ini menggunakan pendekatan empiris (*empirical approach*) sebagai pendekatan utama untuk mengkaji implementasi norma hukum yang mengatur merger Bank Perekonomian Rakyat (BPR). Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui bagaimana ketentuan hukum mengenai merger BPR diterapkan dalam praktik oleh para pemangku kepentingan, serta mengidentifikasi berbagai persoalan hukum yang muncul dalam pelaksanaannya.

Untuk mendukung analisis tersebut, penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan hukum yang mengatur merger BPR, antara lain Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, serta berbagai Peraturan Otoritas Jasa Keuangan yang berkaitan dengan merger, modal inti minimum, dan kepemilikan

tunggal. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep efektivitas hukum, tanggung jawab hukum, perlindungan hukum, dan kepastian hukum sebagai landasan analisis. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan melalui pengkajian terhadap praktik merger BPR yang menjadi objek penelitian di Provinsi Sumatera Barat.

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara mendalam dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan Otoritas Jasa Keuangan, DPD Perbarindo Sumbar-Bengkulu, Pemegang Saham Pengendali, Direksi, Dewan Komisaris, serta pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses merger BPR. Validitas data dijaga melalui teknik triangulasi dengan membandingkan data primer hasil wawancara dan FGD dengan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, dokumen merger, keputusan RUPS, serta dokumen resmi lainnya.

Selanjutnya, seluruh data dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif-analitis untuk menilai kesesuaian antara ketentuan hukum yang berlaku (*das sollen*) dengan implementasinya dalam praktik (*das sein*), sehingga dapat diidentifikasi efektivitas penerapan hukum serta berbagai persoalan hukum yang muncul dalam pelaksanaan merger BPR.

3. Sifat Penelitian

Adapun sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis dan evaluatif. Sifat deskriptif-analitis digunakan untuk menggambarkan secara sistematis pengaturan hukum mengenai merger BPR, proses pelaksanaannya di Sumatera Barat, serta peran para aktor kelembagaan seperti OJK, pemegang saham, dan manajemen bank, sekaligus menganalisis kesenjangan antara

norma hukum dan praktik di lapangan. Sementara itu, sifat evaluatif digunakan untuk menilai tingkat efektivitas penerapan hukum merger BPR, baik dari perspektif teori efektivitas hukum maupun dari pencapaian tujuan kebijakan, khususnya penguatan permodalan, peningkatan tata kelola, dan daya saing BPR pasca-merger.

Dengan menggunakan pendekatan yuridis-empiris yang bersifat deskriptif-analitis dan evaluatif, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana hukum bekerja dalam konteks konsolidasi BPR, sekaligus merumuskan rekomendasi kebijakan yang relevan dan aplikatif bagi regulator, pelaku industri, dan pemerintah daerah dalam rangka memperkuat keberlanjutan industri BPR di Indonesia.

4. Sumber Data atau Bahan Hukum yang Digunakan

Dalam penelitian ini yang merupakan sumber data utama adalah studi kepustakaan yang merupakan data sekunder yang diperoleh dari bahan pustaka, data resmi pada instansi pemerintah, undang-undang, makalah-makalah dan artikel yang memiliki keterkaitan dengan masalah yang sedang diteliti yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat, terdiri atas peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan merger Bank Perekonomian Rakyat (BPR), pertanggungjawaban hukum pemegang saham, dan kebijakan konsolidasi sektor perbankan, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
- 4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 5) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank
- 7) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Persektor Rakyat dan Bank Persektor Rakyat Syariah
- 8) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 21/POJK.03/2019 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan BPR dan BPRS
- 9) Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 32/SEOJK.03/2019 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan BPR dan BPRS

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, meliputi:

- 1) Buku teks dan monograf tentang hukum perbankan, hukum perseroan terbatas, dan hukum korporasi;

- 2) Jurnal ilmiah nasional dan internasional terkait konsolidasi perbankan dan tanggung jawab pemegang saham;
 - 3) Disertasi, tesis, dan penelitian terdahulu yang relevan;
 - 4) Laporan resmi Otoritas Jasa Keuangan dan dokumen kebijakan konsolidasi BPR;
 - 5) Pendapat para ahli dan doktrin hukum korporasi.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang sifatnya penunjang untung dapat memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti jurnal hukum, jurnal ilmiah, surat kabar, internet serta makalah-makalah yang berkaitan dengan objek penelitian.

Sebagai pelengkap analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur hukum, penelitian ini juga menggunakan metode *Focus Group Discussion* (FGD) untuk memperoleh data empiris. Penggunaan FGD dimaksudkan untuk menggali secara lebih mendalam pandangan, pengalaman, serta dinamika implementasi kebijakan merger dan penguatan modal Bank Perekonomian Rakyat (BPR), khususnya dalam konteks praktik di daerah.

FGD dilaksanakan dengan melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang relevan, antara lain perwakilan otoritas pengawas perbankan, pengurus dan pemegang saham BPR, asosiasi BPR, serta pihak-pihak lain yang memiliki keterkaitan langsung dengan proses merger dan kebijakan konsolidasi sektor perbankan. Pemilihan peserta dilakukan secara purposive berdasarkan kompetensi dan keterlibatan mereka dalam isu yang diteliti.

Data yang diperoleh melalui FGD dianalisis secara kualitatif untuk:

- a. Mengidentifikasi tantangan normatif dan implementatif dalam pelaksanaan merger BPR;
- b. Mengkaji kesesuaian antara ketentuan peraturan perundang-undangan dengan praktik di lapangan;
- c. Memperdalam analisis mengenai pertanggungjawaban hukum pemegang saham mayoritas dan minoritas dalam proses merger.

Dengan demikian, penelitian ini tetap berkarakter normatif sebagai landasan utama, namun diperkuat dengan temuan empiris guna menghasilkan analisis yang lebih komprehensif dan kontekstual terhadap pelaksanaan merger BPR di Sumatera Barat.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat dengan fokus pada Bank Perekonomian Rakyat (BPR) yang melakukan atau terdampak kebijakan merger dalam rangka pemenuhan ketentuan modal inti minimum serta kebijakan *Single Presence Policy* (SPP) yang ditetapkan oleh Otoritas Jasa Keuangan.

Pemilihan Provinsi Sumatera Barat sebagai lokasi penelitian didasarkan pada pertimbangan akademik dan empiris. Secara empiris, Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi yang memiliki jumlah BPR relatif banyak dan mengalami dinamika konsolidasi industri BPR sebagai dampak implementasi kebijakan Modal Inti Minimum dan *Single Presence Policy*. Selain itu, di Provinsi Sumatera Barat telah terdapat BPR yang melaksanakan merger, sehingga memungkinkan peneliti memperoleh data empiris mengenai

implementasi ketentuan hukum merger BPR secara langsung. Berdasarkan pertimbangan tersebut, terdapat empat alasan utama yang mendasari pemilihan Provinsi Sumatera Barat sebagai lokasi penelitian.

Pertama, Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi dengan jumlah BPR terbanyak di Indonesia di luar Pulau Jawa, sekaligus memiliki karakteristik kepemilikan BPR yang khas, yaitu sebagian besar dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dan komunitas lokal yang berlandaskan nilai kekeluargaan. Karakteristik ini menjadikan Sumatera Barat sebagai laboratorium hukum yang representatif untuk mengkaji bagaimana kebijakan merger yang bersifat *top-down* berinteraksi dengan budaya hukum lokal yang kuat.

Kedua, Sumatera Barat memiliki rekam jejak kasus merger BPR yang telah terlaksana dan terdokumentasi secara resmi, khususnya merger BPR Batang Kapas dan BPR Batang Tarusan yang mendapat persetujuan OJK melalui Keputusan OJK Nomor KEP-171/D.03/2022. Keberadaan kasus konkret ini memungkinkan peneliti melakukan analisis hukum berbasis data empiris yang autentik, bukan sekadar konstruksi normatif hipotetis, sehingga meningkatkan validitas dan kontribusi praktis temuan penelitian.

Ketiga, data OJK per Desember 2025 menunjukkan bahwa masih terdapat BPR di Sumatera Barat yang belum memenuhi ketentuan modal inti minimum sebesar Rp6 miliar maupun belum menyesuaikan struktur kepemilikan sesuai prinsip *Single Presence Policy*. Kondisi ini menjadikan Sumatera Barat sebagai lokasi yang relevan untuk menguji efektivitas penerapan hukum kebijakan merger karena memperlihatkan secara nyata

adanya kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dengan praktik pelaksanaannya (*das sein*).

Keempat, akses peneliti terhadap para pemangku kepentingan utama, termasuk Kepala OJK Provinsi Sumatera Barat, Ketua DPD Perbarindo Sumbar–Bengkulu, serta direksi dan pemegang saham BPR yang telah maupun sedang menjalani proses merger, memberikan keunggulan metodologis berupa kemudahan memperoleh data primer yang mendalam melalui wawancara dan studi dokumen. Kombinasi antara representativitas kasus, ketersediaan data empiris, dan akses terhadap informan kunci menjadikan Provinsi Sumatera Barat sebagai lokasi yang tepat untuk mengkaji implementasi hukum merger BPR dalam penelitian yuridis empiris.

6. Populasi dan Informan Penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pihak yang memiliki keterkaitan dengan implementasi hukum merger Bank Perekonomian Rakyat (BPR), baik sebagai regulator, pelaku usaha, maupun pihak yang terlibat langsung dalam proses merger BPR di Provinsi Sumatera Barat.

Karena penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan kualitatif, penentuan sampel tidak dimaksudkan untuk memperoleh representasi secara statistik, melainkan untuk memperoleh informasi yang mendalam (*information-rich cases*) mengenai implementasi norma hukum merger BPR. Oleh karena itu, teknik penentuan sampel menggunakan purposive sampling, yaitu pemilihan informan dan objek penelitian berdasarkan pertimbangan tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian.

Objek studi kasus dalam penelitian ini adalah dua BPR yang telah melaksanakan merger, yaitu PT BPR Batang Kapas dan PT BPR Batang Tarusan serta PT BPR Batipuh dan PT BPR Pariangan. Kedua BPR tersebut dipilih karena memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. telah melaksanakan merger berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan memperoleh persetujuan Otoritas Jasa Keuangan;
- b. proses merger telah selesai sehingga seluruh aspek hukum dapat dikaji secara utuh, mulai dari persiapan, pelaksanaan, hingga akibat hukum setelah merger;
- c. memiliki dokumen, data, dan informasi yang dapat diakses untuk kepentingan penelitian;
- d. bersedia memberikan data dan informasi melalui wawancara serta dokumentasi; dan
- e. mewakili praktik implementasi hukum merger BPR di Provinsi Sumatera Barat.

Pemilihan dua BPR tersebut dipandang memadai karena penelitian ini tidak bertujuan melakukan generalisasi statistik terhadap seluruh BPR di Indonesia, melainkan melakukan analisis secara mendalam terhadap implementasi norma hukum merger BPR. Dalam penelitian kualitatif, representativitas tidak ditentukan oleh jumlah objek penelitian, tetapi oleh kemampuan objek tersebut memberikan informasi yang komprehensif mengenai fenomena hukum yang diteliti.

Untuk memperoleh data yang komprehensif dan menjaga validitas hasil penelitian, pengumpulan data tidak hanya dilakukan pada dua BPR sebagai

objek studi kasus, tetapi juga melibatkan berbagai informan kunci yang dipilih secara purposif berdasarkan keterkaitan dan kompetensinya terhadap permasalahan yang diteliti. Informan tersebut meliputi Kepala Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Provinsi Sumatera Barat sebagai regulator yang memiliki kewenangan dalam persetujuan dan pengawasan merger BPR, Ketua DPD Perbarindo Sumatera Barat–Bengkulu sebagai representasi organisasi industri BPR, Pemegang Saham Pengendali (PSP) sebagai pihak yang mengambil keputusan strategis mengenai merger, Direksi sebagai pelaksana kebijakan merger dan pengelola operasional BPR, serta Dewan Komisaris sebagai organ perseroan yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan merger. Selain itu, penelitian juga didukung oleh data dokumentasi berupa peraturan perundang-undangan, keputusan OJK, dokumen merger, risalah RUPS, serta dokumen lain yang berkaitan dengan objek penelitian.

Dengan demikian, representativitas dalam penelitian ini tidak ditentukan oleh banyaknya jumlah BPR yang dijadikan objek studi, melainkan oleh kedalaman informasi yang diperoleh dari objek penelitian serta keberagaman sumber data yang digunakan. Validitas data diperkuat melalui teknik triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengonfirmasi informasi yang diperoleh dari regulator, organisasi profesi, pemegang saham, pengurus BPR, serta dokumen hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan merger. Oleh karena itu, pemilihan dua BPR sebagai objek studi kasus dinilai telah memadai untuk menggambarkan implementasi hukum merger BPR dalam penelitian yuridis empiris.

7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), studi dokumen, dan studi lapangan serta *Focus Group Discussion* (FGD). Studi kepustakaan dilakukan dengan mengkaji berbagai sumber hukum, baik berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, dan sumber lainnya yang relevan dengan topik merger Bank Perekonomian Rakyat (BPR) dan penguatan modal di Sumatera Barat. Studi dokumen dilakukan dengan menganalisis dokumen-dokumen, data, dan informasi terkait dengan praktik merger BPR dan upaya penguatan modalnya di Sumatera Barat.

Selain itu, penelitian ini juga akan menggunakan metode FGD untuk menggali informasi secara langsung dari para pemangku kepentingan. FGD akan dilakukan dengan melibatkan pihak otoritas perbankan, perwakilan Bank Perekonomian Rakyat (BPR), serta pihak-pihak lain yang dianggap relevan. Melalui FGD, peneliti akan menggali informasi, pandangan, dan masukan terkait isu merger dan penguatan modal BPR di Sumatera Barat.

7. Teknik Analisis Data

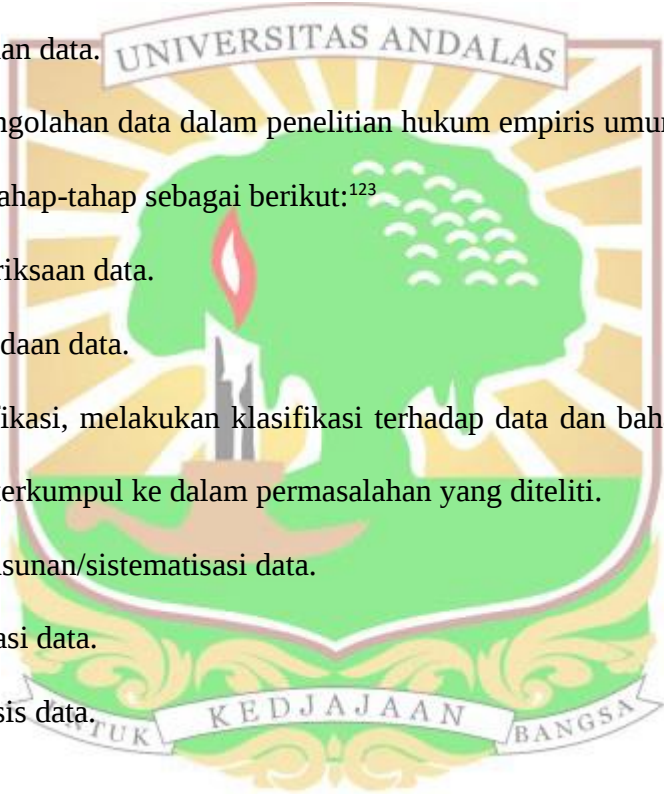
Teknik atau metode analisis data dan pengolahan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Bahan hukum yang telah diperoleh kemudian ditelaah untuk memperoleh relevansi atau keterkaitan dengan topik penelitian, baik berupa ide, usul dan argumentasi ketentuan-ketentuan hukum yang dikaji.¹²¹

¹²¹ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 30.

Analisis data adalah sebagai proses tindak lanjut pengolahan data, merupakan kerja seorang yang memerlukan penelitian, dan pencurahan daya pikir secara optimal dengan membaca data yang terkumpul dan melakukan proses pengolahan data.¹²² Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data belum memberikan makna apapun bagi tujuan penelitian. Oleh karena itu, setelah pengumpulan data, peneliti kemudian melakukan pengolahan data.

Pengolahan data dalam penelitian hukum empiris umumnya dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut:¹²³

- 1) Pemeriksaan data.
- 2) Penandaan data.
- 3) Klasifikasi, melakukan klasifikasi terhadap data dan bahan hukum yang telah terkumpul ke dalam permasalahan yang diteliti.
- 4) Penyusunan/sistematisasi data.
- 5) Validasi data.
- 6) Analisis data.



¹²² Suratman and Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum: Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum* (Malang: Alfabeta, 2014), hlm. 144.

¹²³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 139.