

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹ Negara hukum itu diartikan sebagai negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.² Sebagai Negara Hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wet matigheid van bestuur*).³ Konsekwensi logis dari sebutan Negara Hukum (*rechtsstaat*) tersebut adalah seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara akan senantiasa berjalan berdasarkan aturan hukum yang ada dengan arti kata hukumlah yang mengatur dan menjadi pedoman semua hubungan dan interaksi sosial diantara semua subjek hukum di tengah masyarakat. Hukum akan menjadi Panglima/ kekuasaan tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perkembangan konsep Negara Hukum dewasa ini pun telah mengarah pada suatu konsep Negara Kesejahteraan (*welvaartsstaat, welfare state*). Negara Kesejahteraan adalah konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya.⁴ *Welfare state* adalah suatu pemerintahan negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia (*basic needs*) : perumahan, pendidikan, makanan,

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Moh. Kusnardi & Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2015, hlm. 91.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 17.

⁴ Website: [http:// wikipedia.org](http://wikipedia.org) (terakhir kali dikunjungi pada 14 September 2019).

pakaian, pekerjaan, dan pelayanan sosial : santunan keuangan bagi para pensiun, orang tua, sakit, serta orang-orang penyandang penyakit sosial : buta, tuli.⁵

Dari pengertian Negara Kesejahteraan di atas terlihat bahwa keterlibatan negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya mempunyai peran sangat besar disamping sebagai pengatur ketertiban dan keamanan. Konsep Negara Kesejahteraan tersebut hampir sama dengan Indonesia sebagai sebuah negara Kesejahteraan Pancasila yang juga memberikan perhatian kepada kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang tujuan negara khususnya dalam Bab XIV Pasal 33 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Perwujudan tujuan negara sesuai dengan konsep negara kesejahteraan yang berlandaskan Pancasila hanya bisa tercapai kalau didukung dengan unsur kekuasaan negara di dalamnya.⁶ Oleh karena itulah maka negara melakukan campur tangan hampir di setiap sektor kehidupan masyarakat, yang menyebabkan semakin besarnya keterlibatan administrasi negara di dalamnya.⁷

Pembahasan tentang cita-cita negara kesejahteraan di Indonesia merupakan amanat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yakni “Untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Hal ini menggambarkan bahwa para pendiri bangsa telah sepakat dan mengikrarkan diri bahwa negara bertanggungjawab untuk mensejahterakan rakyatnya yang tugas tersebut akan dijalankan oleh suatu pemerintah yang berdaulat yang dipilih oleh rakyat secara demokratis.

⁵ Djauhari, “Kajian Teori *Welfare State* dalam Perspektif Barat dan Islam,” (2006) *Jurnal Hukum Unissula* Vol XVI No 1, hlm. 29.

⁶ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, KENCANA, Jakarta, 2012, hlm. 18.

⁷ Saut P. Panjaitan, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm.105.

Program mensejahterakan rakyat/ kehidupan umum tersebut tentunya tidak jauh dari persoalan ekonomi dan keuangan.

Berjalannya roda pemerintahan sebuah negara sangat ditentukan oleh terjaminnya atau tersedianya sumber keuangan negara yang di Indonesia sumber keuangan tersebut termuat/ dijabarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat dengan APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat dengan APBD) untuk pemerintah daerah. Konstitusi pun sudah menggariskan tentang hal keuangan dimaksud seperti yang termuat dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pengaturan lebih rinci lagi mengenai pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat dengan UU KN), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disingkat dengan UU PN), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat dengan UU PEMDA) serta peraturan perundangan terkait lainnya yang salah satunya dibidang keuangan daerah dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pasal 1 angka 1 UU KN menyebutkan bahwa “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak

dan kewajiban tersebut”.⁸ Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa “Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”.⁹ Dalam penjelasan umum UU KN dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek (hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut), dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/ Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 7 UUKN disebutkan “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat”, lalu Pasal 1 angka 8 menyebutkan “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.¹⁰

Sehubungan dengan pelaksanaan penggunaan Keuangan Negara/ Daerah, yang termuat dalam APBN maupun APBD yang bertujuan untuk mencapai Kesejahteraan umum/ sosial tersebut, Negara/ Daerah dimungkinkan/ dapat memberikan pinjaman/ hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/ hibah dari perusahaan negara/ daerah yang terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/ APBD sebagaimana diterangkan dalam Pasal

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara RI tahun 2003 Nomor 47 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286, Pasal 1 angka 1.

⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Lembaran Negara RI tahun 2019 Nomor 42, Pasal 1 angka 1.

¹⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara RI tahun 2003 Nomor 47 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286.

24 ayat (1) dan (2) UU KN. Hal ini dilakukan dalam rangka memupuk usaha kegiatan Pemerintah/ Daerah di bidang perekonomian khususnya terhadap Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat dengan BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disingkat dengan BUMD) yang modal utamanya dimiliki oleh Negara/ Daerah. Kegiatan usaha Pemerintah/ Daerah melalui penyertaan modal tersebut dilakukan dengan cara memisahkan kekayaan Negara/ Daerah pada BUMN/ BUMD atau Persero. Selanjutnya pembinaan dan pengelolaan keuangannya tunduk pada prinsip tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan pada aturan hukum perusahaan yang untuk BUMD dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha sebagaimana yang diterangkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disingkat dengan PP BUMD).

Hukum Perusahaan dapat diartikan sebagai hukum yang (secara khusus) mengatur tentang bentuk-bentuk perusahaan serta segala aktivitas/ kegiatan yang berkaitan dengan jalannya suatu perusahaan.¹¹ Jika mengacu kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, dalam Pasal 1 angka 1 yang dimaksud dengan “Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba, baik yang diselenggarakan oleh orang-perorangan maupun badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia”.¹² Polak sebagaimana dikutip oleh Kurniawan, mengemukakan bahwa suatu usaha untuk dapat dimasukkan dalam pengertian perusahaan harus diadakan pembukuan dalam segala sesuatunya, bahwa dalam suatu usaha itu harus ada keperluan untuk mengadakan perhitungan-perhitungan tentang laba rugi yang dapat diperkirakan atau dengan singkatnya

¹¹ R.T Sutantya R. Hadikusuma & Sumantoro, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1996, hlm. 8.

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, Lembaran Negara RI tahun 1997 Nomor 18 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3674, Pasal 1 angka 1.

apakah suatu usaha itu dijalankan menurut cara-cara yang lazim di dalam perdagangan yang teratur itu dipakai, maka disitu ada Perusahaan.¹³ Dari definisi tentang perusahaan tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan utama dari pendirian suatu Perusahaan tidak lain adalah untuk memperoleh keuntungan/ laba di bidang ekonomi dan khusus untuk BUMD juga bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah dan juga untuk kemanfaatan umum.

Di Indonesia ditinjau dari segi modalnya terdapat 4 (empat) macam perusahaan sebagai berikut ¹⁴:

- a. Perusahaan Swasta adalah perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari pihak swasta.
- b. Perusahaan Negara adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).
- c. Perusahaan Asing adalah perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari pihak asing.
- d. Perusahaan Campuran adalah perusahaan yang modalnya campuran antara modal dalam negeri dan modal asing.

Penggolongan perusahaan yang ditinjau dari segi permodalan yang sangat erat kaitannya dengan tujuan kesejahteraan umum adalah jenis Perusahaan Negara yang sumber modal utamanya berasal dari keuangan negara. Perusahaan yang semacam ini lazimnya dikenal dengan istilah BUMN maupun BUMD untuk Daerah. Dalam Pasal 1 angka 40 UU PEMDA disebutkan Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Lalu pada Pasal 1 angka 1 PP BUMD juga disebutkan yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Daerah yang

¹³ Kurniawan, *Hukum Perusahaan*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014 hlm. 7.

¹⁴ Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau Dari Segi HUKUM PERDATA*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 14.

selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.¹⁵

Dengan pelaksanaan prinsip otonomi daerah saat ini yang dipayungi dengan UU PEMDA khususnya Pasal 331 ayat (1) “Daerah dapat mendirikan BUMD”, keberadaan perusahaan berbentuk BUMD di Indonesia berkembang sangat pesat dengan berbagai jenis bidang usaha yang dimiliki. Dengan menjamurnya pertumbuhan perusahaan BUMD tersebut diharapkan dapat menunjang dan menggerakkan perekonomian Pemerintah Daerah dalam rangka mendorong pembangunan di daerah-daerah seluruh Indonesia. Di samping itu, bagian laba/ deviden perusahaan BUMD dapat menambah Pendapatan Asli Daerah, baik untuk Pemerintah Provinsi untuk BUMD milik Provinsi maupun untuk Pemerintah Kabupaten/ Kota untuk pemilikan Kabupaten/ Kota sesuai kepemilikan saham masing-masing di BUMD tersebut.

Pada prinsipnya, sifat BUMD sama dengan pengertian perusahaan yang ada dalam ketentuan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara baik UU No. 9 Tahun 1969 maupun UU No. 19 Tahun 2003. Sesuai dengan UU No. 9 Tahun 1969 dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, definisi BUMD disamakan dengan Perum. Perum menurut UU No. 19 Tahun 2003 adalah badan usaha milik negara yang berfungsi untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum, seperti sifat Perumda BUMD. Karakteristik dan bentuk BUMD menurut ketentuan UU No. 23 tahun 2014 pada prinsipnya hampir sama dengan ketentuan dalam Permendagri No. 3 Tahun 1998 Pasal 2 yang menyebutkan bahwa bentuk BUMD dapat berupa Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas (PT).¹⁶

Dasar pendirian sebuah BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah sebagaimana yang diterangkan dalam Pasal 331 ayat (2) UU PEMDA dan Pasal 4 ayat (2) PP BUMD. Tujuan pendirian BUMD yang termuat dalam Pasal 331 ayat (4) UU PEMDA serta Pasal 7 PP BUMD yaitu,

“Pendirian BUMD bertujuan untuk :

a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah;

¹⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Lembaran Negara RI tahun 2017 Nomor 305 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6173, Pasal 1 angka 1.

¹⁶ Yudho Taruno Muryanto, *Tanggungjawab Pengelolaan BUMD*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 3.

- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan
- c. memperoleh laba dan atau keuntungan”.¹⁷

Adapun jenis BUMD yang dapat didirikan ada dua macam. Kedua jenis bentuk BUMD yang dimungkinkan didirikan oleh suatu daerah yaitu terdiri atas Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 331 ayat (3) UU PEMDA dan Pasal 4 ayat (3) PP BUMD.

Pasal 334 ayat (1) UU PEMDA dan Pasal 5 ayat (1) PP BUMD menerangkan bahwa “Perusahaan Umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham.”¹⁸ Pasal 339 ayat (1) UU PEMDA dan Pasal 5 ayat (2) PP BUMD menerangkan “Perusahaan Perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah”.¹⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat UUPST), Pasal 1 angka 1 menerangkan bahwa “Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya”.²⁰

Dengan semangat untuk mencari keuntungan/ laba layaknya badan usaha privat dan memupuk dana bagi negara dan pemerintah daerah serta dalam rangka turut serta aktif dalam kegiatan perekonomian dan kemanfaatan umum, pemerintah/ daerah juga telah melakukan

¹⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Lembaran Negara RI tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587.

¹⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Lembaran Negara RI tahun 2017 Nomor 305 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6173

¹⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Lembaran Negara RI tahun 2017 Nomor 305 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6173.

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Lembaran Negara RI tahun 2007 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4756, Pasal 1 angka 1.

kegiatan usaha penyertaan modal pada BUMD dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA) dalam memisahkan kekayaan daerah (APBD) untuk menjadi modal dalam rangka pendirian BUMD. Pendirian dan Penyertaan modal pada BUMD sesuai Pasal 331 ayat (2) dan Pasal 333 ayat (1) UU PEMDA dan Pasal 4 PP BUMD serta Pasal 41 ayat (5) UU PN dan peraturan terkait lainnya, yang menyatakan bahwa Penyertaan Modal Pemerintah Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Hal ini juga telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bungo Propinsi Jambi yaitu terhadap PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bungo Nomor 3 Tanggal 18 Agustus 2001 (selanjutnya disingkat dengan PERDA Pendirian) dan akta pendirian Perseroaan Terbatas (PT) Nomor 4 Tanggal 06 Oktober 2001 yang telah disahkan dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Azazi Manusia Nomor: C-6037 HT.01.01 Tahun 2001 tanggal 27 Desember 2001. Dalam ruang lingkup kegiatannya, berdasarkan PERDA Pendirian PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) melakukan berbagai kegiatan/ bidang usaha yang telah ditetapkan yaitu :

1. Perdagangan umum, ekspor/ impor, SPBU/ SPBG, Real Estate, perhotelan, pariwisata dan travel biro, pelayaran, transportasi, sektor pertambangan energi dan sumber daya mineral, sektor pertanian, kehutanan, peternakan, perkebunan dan perikanan, jasa konstruksi, suplayer, rumah makan/ restoran dan pegadaian.
2. Dimungkinkan untuk mengembangkan usaha dan kerjasama dengan pihak lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya dalam pengembangan usahanya, PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang berdasarkan PERDA Pendiriannya dimungkinkan untuk mengembangkan usaha dan kerjasama dengan pihak lain sehingga berdasarkan hal tersebut PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) mendirikan Koperasi Serba Usaha Bungo Dani Mandiri, yang meskipun secara pendirian merupakan sesuatu yang mandiri, tetapi pada kenyataannya

merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda). Koperasi tersebut didirikan dengan Akta Pendirian Koperasi Nomor: 164/BH/Disperindakop/V/2002 tanggal 27 Mei 2002. Permodalan koperasi sebagaimana yang diterangkan dalam Pasal 41 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (selanjutnya disingkat dengan UU Koperasi) terdiri dari modal sendiri dan modal pinjaman. Koperasi dapat pula melakukan pemupukan modal yang berasal dari modal penyertaan, yang dapat bersumber dari penyertaan modal pemerintah maupun penyertaan modal masyarakat.²¹ Selanjutnya PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) dengan Koperasi Serba Usaha Bungo Dani Mandiri tersebut ada melakukan kegiatan pinjaman/ perkreditan kepada masyarakat/ anggotanya yang sumber dana/ modal kegiatan perkreditan tersebut adalah murni dari PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang awalnya berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo ke PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda). Sehingga dalam pengoperasian kegiatan perkreditan tersebut baik permodalan maupun aset PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) dan Koperasi Serba Usaha Bungo Dani Mandiri terkesan terjadi campur aduk tanpa ada pemisahan yang jelas dan tegas.

Layaknya sebagai suatu kegiatan simpan pinjam/ perkreditan, pada koperasi yang berada dalam PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) ini sistem pengoperasiannya merujuk pada sistem dan aturan perkreditan sebuah bank. Dalam perjalanannya memberikan usaha pinjaman/ perkreditan yang terjadi campur aduk manajemen dan kegiatan usaha diantara Koperasi dengan Persero, ternyata mendatangkan masalah telat bayar angsuran pinjaman/ tunggakan yang dalam istilah perbankan dikenal dengan istilah kredit macet. Dari pinjaman-pinjaman yang dikucurkan tersebut ternyata banyak dari sipeminjam/ nasabah yang menunggak dan tidak membayar tepat waktu sehingga menjadi tunggakan-tunggakan

²¹ R.T. Sutantya Raharja Hadikusuma, 2005, *Hukum Koperasi Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 100-101.

yang menumpuk karena bukan hanya satu atau dua orang yang menunggak/ macet tetapi ada ratusan orang yang mengakibatkan hal tersebut menjadi permasalahan yang rumit dialami oleh Koperasi Serba Usaha Bungo Dani Mandiri dan Terjadinya campur aduk manajemen dan kegiatan usaha diantara Koperasi dengan Persero karena menyangkut pertanggungjawaban keuangan yang berasal dari penyertaan modal pemerintah daerah kabupaten Bungo. Sumber penyertaan modal pemerintah daerah yang terkesan campur aduk diantara PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) dengan Koperasi Serba Usaha Bungo Dani Mandiri serta pengoperasian koperasi yang kurang efektif dan tidak profesional menambah rumit permasalahan penyelesaian tunggakan pinjaman koperasi tersebut. Tunggakan yang terus berakumulasi dari waktu ke waktu seolah menjadi pekerjaan rumah yang terasa sangat sulit untuk diselesaikan sampai akhirnya pihak PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) meminta bantuan hukum dalam melakukan penagihan tunggakan pinjaman nasabah PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) (koperasi serba usaha Bungo Dani Mandiri) kepada Kejaksaan dalam hal ini Kejaksaan Negeri Bungo yang diberi wewenang oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (yang selanjutnya disingkat dengan UU Kejaksaan) dalam Pasal 30 ayat (2) yaitu “Di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama Negara atau Pemerintah”.²² Selain berperan dalam peradilan pidana, Kejaksaan juga memiliki peran lain dalam bidang hukum, Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN), yaitu mewakili Negara dan Pemerintah dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.²³

Fungsi Kejaksaan untuk bertindak baik di dalam maupun di luar Pengadilan untuk dan atas nama Negara atau Pemerintah dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, selanjutnya diatur lebih rinci lagi dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Organisasi dan

²² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Lembaran Negara RI tahun 2004 Nomor 67 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4401, Pasal 30 ayat (2).

²³ Andi Hamzah, *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*. Ghalia Indonesia., Jakarta, 1990, hlm. 70.

Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Disamping itu juga diatur oleh aturan intern Kejaksaan sendiri khususnya bagian dari tugas pokok dan fungsi dari bidang Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Dalam Pasal 23 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, disebutkan “Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, bertanggung jawab kepada Jaksa Agung”. Tugas, fungsi dan wewenang Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dijabarkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yaitu pada Pasal 24 ayat (1) dan (2).

Tugas, Fungsi dan wewenang tersebut selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-006/A/JA/03/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia dan terakhir dicabut dengan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Pelaksanaan tugas dan wewenang bidang Perdata dan Tata Usaha Negara tersebut selanjutnya diatur dalam Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-018/A/J.A/07/2014 Tentang Standar Operasional Prosedur Pada Jaksa Agung Muda Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara, dan Peraturan Jaksa Agung Nomor: Per-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum

Lain dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Sedangkan yang untuk pengadministrasian pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut berpedoman pada Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-157/A/JA/11/2012 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dalam rangka penyusunan Tesis dengan judul :

“PENYELESAIAN TUNGGAKAN PINJAMAN/ KREDIT OLEH JAKSA PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN NEGERI BUNGO PADA PT. BUNGO DANI MANDIRI UTAMA (PERSERODA)”.

B. Rumusan Masalah

Bahwa berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan penulis angkat adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang terjadinya tunggakan pinjaman/ kredit macet pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) ?
2. Bagaimana penyelesaian terhadap Tunggakan Pinjaman/ Kredit Macet pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Bungo ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui latar belakang terjadinya tunggakan pinjaman/ kredit macet pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda);
2. Untuk mengetahui penyelesaian terhadap Tunggakan Pinjaman/ Kredit Macet pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Bungo;

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memperkaya khasanah teoritik bagi perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Perusahaan berbentuk BUMD (Perseroan Daerah) yang bersumber dari Keuangan Negara/ Daerah;

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi penegak hukum dan pelaku usaha dalam memaknai kedudukan sebuah Perusahaan Daerah beserta permasalahan keuangannya;
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi Pemerintahan Daerah, BUMD, Praktisi Hukum serta Masyarakat pada umumnya mengenai eksistensi/ keberadaan Jaksa Pengacara Negara yang memiliki kewenangan cukup luas mewakili Negara dan Pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan hukum khususnya dibidang Perdata baik di luar Pengadilan (Non Litigasi) maupun di dalam Pengadilan (Litigasi);

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan, penelitian mengenai Penyelesaian Tunggakan Pinjaman/ Kredit Oleh Jaksa Pengacara Negara Pada BUMD, belum pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya. Terdapat beberapa penelitian yang mencoba mengangkat isu Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Penyelesaian Tunggakan Kredit pada BUMN yang pernah dilakukan sehubungan dengan permasalahan di atas, namun Judul, Substansi pokok permasalahan, Lokasi yang dibahas berbeda dengan penelitian ini, sehingga diharapkan bahwa penelitian yang kami lakukan dapat dijadikan pijakan untuk penelitian selanjutnya

rujukan ataupun penambah referensi dari karya tulis yang sejenis. Penelitian-penelitian yang sejenis dilakukan oleh:

1. Gilang Olla Rahmadhan, Mahasiswa Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Andalas, (Tesis (588/Psc), dengan judul tesis “Jaksa Pengacara Negara Selaku Kuasa Badan Usaha Milik Negara Dalam Menyelesaikan Tunggakan Kredit Pada PT. Permodalan Nasional Madani Cabang Padang (Studi Pada Kejaksaan Negeri Pasaman Barat)”, dengan beberapa perumusan masalah yang diteliti yaitu:
 - a. Apa yang melatarbelakangi pihak PT. PNM meminta bantuan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan tunggakan kredit dari Debitur ?
 - b. Bagaimana penyelesaian Tunggakan Kredit dari Debitur PT. PNM melalui Jaksa Pengacara Negara ?
2. Muldiana, Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Andalas, (Tesis (313/Psc), dengan judul tesis “Penyelesaian Tunggakan Premi Peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang Dibayarkan oleh Perusahaan Melalui Bantuan Jaksa Pengacara Negara”, dengan beberapa perumusan masalah yang diteliti yaitu:
 - a. Bagaimana proses Penyelesaian Tunggakan Premi Peserta BPJS Ketenagakerjaan yang dibayar Perusahaan ?
 - b. Apa yang melatarbelakangi pihak BPJS Ketenagakerjaan meminta Bantuan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan Tunggakan Premi Peserta BPJS Ketenagakerjaan yang dibayarkan Perusahaan ?
 - c. Bagaimana bentuk Penyelesaian Tunggakan Premi Peserta BPJS Ketenagakerjaan Yang Tidak Dibayarkan Perusahaan melalui Bantuan Jaksa Pengacara Negara ?

Berdasarkan uraian di atas, maka ada perbedaan terhadap penulisan tesis ini. Perbedaannya adalah dari segi materi, pembahasan, dan lokasi penelitian, dalam penulisan

tesis ini penulis menitikberatkan kepada analisis terhadap Penyelesaian Tunggakan Pinjaman/ Kredit pada BUMD (PT. BDMU (Perseroda)).

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa latin, yang berarti “perenungan”, yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* dalam bahasa Yunani berarti “cara atau hasil pandang” ialah suatu konstruksi di dalam cita atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara reflektif fenomena yang dijumpai di alam pengalaman.²⁴ Kerangka teoritis dalam penulisan karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri yaitu teori-teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum dan ulasan pakar hukum berdasarkan pembedangan kekhususannya.²⁵ Untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, diperlukan beberapa teori yang relevan yaitu sebagai berikut :

a. Teori Lahirnya Kesepakatan

Pengertian perjanjian atau dalam bahasa Inggris disebut *contract* dan bahasa Belanda *overeenkomst* terdapat dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yaitu “Suatu Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”. Pasal ini menerangkan secara sederhana tentang pengertian perjanjian yang menggambarkan tentang adanya dua pihak yang saling mengikatkan diri.²⁶ Menurut doktrin (teori lama), yang disebut perjanjian adalah “Perbuatan hukum berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan

²⁴ C. S. T. Kansil & Christine S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 125.

²⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.79.

²⁶ Ahmad Miru dan Sakka Pati, *Hukum Perikatan, Penjelasan Makna Pasal 1233 sampai 1456 BW*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 63.

akibat hukum”.²⁷ Menurut teori baru yang dikemukakan oleh van Dunne, yang diartikan dengan perjanjian adalah “Suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum”.²⁸ Perjanjian atau *verbinten* mengandung pengertian suatu hubungan hukum kekayaan/ harta benda antara dua orang atau lebih, yang memberi kekuatan hak pada satu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk menunaikan prestasi.²⁹ Dari pengertian singkat di atas kita jumpai di dalamnya beberapa unsur yang memberi wujud pengertian perjanjian, antara lain hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) yang menyangkut hukum kekayaan antara dua orang (*persoon*) atau lebih, yang memberi hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain tentang suatu prestasi.³⁰

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, “Tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena perjanjian, maupun karena undang-undang”.

Syarat-syarat untuk sahnya suatu perjanjian disebutkan dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yaitu : “Untuk sahnya perjanjian-perjanjian diperlukan empat syarat :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak menyebutkan secara jelas tentang momentum kapan terjadinya suatu perjanjian/ kontrak karena dalam Pasal 1320 KUHPerdata hanya disebutkan cukup dengan adanya konsensus para pihak. Dalam

²⁷ Salim HS, Abdullah dan Wiwiek Wahyuningsih, *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MoU)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 7.

²⁸ *ibid.* hlm. 8.

²⁹ M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 6.

³⁰ *ibid.*

berbagai literatur disebutkan empat teori yang membahas momentum terjadinya kontrak, yaitu teori pernyataan, pengiriman, pengetahuan, dan penerimaan (Vollmar, 1984:147-14; Sri Soedewi Masjhoen Sofwan, 1980: 20-21; Sudikno Mertokusumo, 1987:15, keempat hal itu dijelaskan berikut ini:

1. Teori Pernyataan (*Uitingstheorie*)

Menurut teori pernyataan, kesepakatan (*toesteming*) terjadi pada saat pihak yang menerima penawaran itu menyatakan bahwa ia menerima penawaran itu. Jadi, dilihat dari pihak yang menerima, yaitu pada saat baru menjatuhkan *ballpoint* untuk menyatakan menerima, kesepakatan sudah terjadi. Kelemahan teori adalah sangat teoritis karena dianggap terjadinya kesepakatan secara otomatis.

2. Teori Pengiriman (*Verzendtheorie*)

Menurut teori pengiriman, kesepakatan terjadi apabila pihak yang menerima penawaran mengirimkan telegram. Kritik terhadap teori ini, bagaimana hal itu bisa diketahui. Bisa saja, walaupun sudah dikirim tetapi tidak diketahui oleh pihak yang menawarkan. Teori ini juga sangat teoritis, dianggap terjadinya kesepakatan secara otomatis.

3. Teori Pengetahuan (*Vernemingstheorie*)

Teori pengetahuan berpendapat bahwa kesepakatan terjadi apabila pihak yang menawarkan itu mengetahui adanya *acceptatie* (penerimaan), tetapi penerimaan itu belum diterimanya (tidak diketahui secara langsung). Kritik terhadap teori ini, bagaimana ia mengetahui isi penerimaan itu apabila ia belum menerimanya.

4. Teori Penerimaan (*Ontvangstheorie*)

Menurut teori penerimaan bahwa *toesteming* terjadi pada saat pihak yang menawarkan menerima langsung jawaban dari pihak lawan.³¹

³¹ Salim HS, Abdullah dan Wiwiek Wahyuningsih, *Op. Cit* hlm. 25.

b. Teori Kewenangan

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintah (Hukum Administrasi), karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan Legitimasi kepada badan publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya.³² Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.³³ Philipus M. Hadjon mendeskripsikan wewenang (*bevoegdheid*) sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.³⁴

Kewenangan secara umum terdiri dari atribusi, delegasi, dan mandat. H.D. van Wijk/ Willen Konijnenbelt yang dikutip oleh Ridwan HR mendefinisikan sebagai berikut³⁵:

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).

³² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

³³ *ibid.*

³⁴ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Jurnal Hukum YURIDIKA*, No.5&6 Tahun XII, September-Desember, 1997, hlm. 1.

³⁵ *ibid.*, Ridwan HR, hlm. 102.

- c. *Mandat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan telah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Mengenai pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diterangkan pada ³⁶:

Pasal 1 angka 22

“Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang”.

Pasal 1 angka 23

“Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”.

Pasal 1 angka 24

“Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat”.

Tugas dan wewenang Kejaksaan Republik Indonesia khususnya di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan, yaitu :

Pasal 30 ayat (2)

³⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Lembaran Negara RI tahun 2014 Nomor 292 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601, Pasal 1.

“Di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, Kejaksaan dengan Kuasa Khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”.

Selanjutnya ini pun terdapat pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia yaitu tentang Lingkup bidang perdata dan tata usaha negara meliputi penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum dan tindakan hukum lain kepada negara atau pemerintah, meliputi lembaga/ badan negara, lembaga/ instansi pemerintah pusat dan daerah, Badan Usaha Milik Negara/ Daerah di bidang perdata dan tata usaha negara untuk menyelamatkan, memulihkan kekayaan negara, menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Untuk aturan internal Kejaksaan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/03/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia dan terakhir dicabut dengan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

c. Teori Penyelesaian Sengketa

Ajaran *pluralism* yang dikemukakan oleh Benda Beckmann, Sally Falk Moore, Sally Negle Merry, Griffiths menyatakan pada saat yang sama dan di tempat yang sama terdapat berbagai sistem hukum yang mandiri dimana masing-masing punya mekanisme penyelesaian sengketa. Dalam hubungan kontraktual sering terdapat para pihak yang memakai sistem hukum yang berbeda, biasanya memilih dan menyepakati cara penyelesaian sengketa. Proses penyelesaian sengketa yang sudah dikenal sejak lama adalah melalui proses litigasi di pengadilan. Proses litigasi cenderung memakan waktu yang lama dan terbuka untuk umum. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dinilai terlalu berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama, dan tidak efisien bagi kalangan bisnis yang menekankan efisiensi dan efektivitas, selain itu putusan pengadilan justru tidak memuaskan para pihak.³⁷

Disamping jalur litigasi melalui pengadilan formal, media pilihan penyelesaian sengketa mulai mendapat perhatian belakangan ini. Istilah alternatif penyelesaian sengketa dapat ditemukan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (LN tahun 1999 No.138). Istilah alternatif penyelesaian sengketa merupakan terjemahan dari istilah Inggris *alternative dispute resolution* yang lazim disingkat dengan sebutan ADR, namun sebagian kalangan akademik di Indonesia menerjemahkan istilah *alternative dispute resolution* dengan istilah “pilihan penyelesaian sengketa”.³⁸

Takdir Rahmadi dalam bukunya *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat* berpendapat lebih mengikuti pandangan sarjana pada

³⁷ Pedoman Rakyat, 9 Mei 2003, hlm. 3.

³⁸ Takdir Rahmadi, *Mediasi-Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 10.

umumnya yaitu, ADR mencakup jenis atau cara-cara penyelesaian sengketa selain dari litigasi.³⁹

Pilihan Penyelesaian Sengketa adalah pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan kesepakatan para pihak dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa melalui proses litigasi di pengadilan.⁴⁰ Pranata penyelesaian sengketa yang diperkenalkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disingkat dengan UU AAPS) sebagaimana diatur dalam Pasal 6 terdiri dari⁴¹ :

1. Penyelesaian yang dapat dilaksanakan sendiri oleh para pihak dalam bentuk “Negosiasi” sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU No. 30 Tahun 1999.
2. Penyelesaian sengketa yang diselenggarakan melalui pihak ketiga yang netral diluar para pihak yaitu dalam bentuk Mediasi yang diatur dalam pasal 6 ayat (3), pasal 6 (4), dan pasal 6 ayat (5) UU AAPS.
3. Penyelesaian melalui Arbitrase (Pasal 6 ayat (9) UU AAPS).

2. Kerangka Konseptual

Konsep adalah salah satu bagian penting dari teori. Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut dengan *Operational definitio*⁴²:

- a. Penyelesaian Tunggal

³⁹ *ibid*, hlm.12.

⁴⁰ Frans Hendra Winarta, *Hukum Penyelesaian Sengketa Arbitrase Nasional Indonesia dan Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 15.

⁴¹ Gunawan Widjaja dkk, *Hukum Arbitrase*, Rajawali Pers, Jakarta, 2000, hlm. 27.

⁴² Lilik Rasjidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT.Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, hlm. 65.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti selesai adalah sudah jadi (tentang sesuatu yang dibuat), habis dikerjakan sedangkan penyelesaian adalah proses, perbuatan, cara menyelesaikan.⁴³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti tunggakan mempunyai arti; angsuran yang belum dibayar; sisa pekerjaan.⁴⁴

b. Pinjaman/ Kredit

Menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, arti pinjam, meminjam adalah memakai sesuatu milik orang lain untuk sementara waktu dan kalau sudah waktunya dikembalikan (tentang uang, barang dsb) sedangkan pinjaman adalah sesuatu yang dipinjam.⁴⁵

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Oleh Koperasi, Pinjaman adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara Koperasi dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah jangka waktu tertentu disertai dengan pembayaran sejumlah imbalan.⁴⁶

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Kredit adalah "Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan

⁴³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999, hlm 899.

⁴⁴ *ibid*, hlm. 1085

⁴⁵ Ahmad A.K, Muda, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Reality Publisher, 2006, hlm. 420.

⁴⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Oleh Koperasi, Lembaran Negara RI tahun 1995 Nomor 19 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3591, Pasal 1 angka 7.

pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga”.⁴⁷

e. Jaksa Pengacara Negara

Jaksa Pengacara Negara adalah Jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum atau berdasarkan Surat Perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.⁴⁸

f. Perseroan Daerah (Perseroda)

Menurut Pasal 339 ayat (1) UU PEMDA dan Pasal 5 ayat (2) PP BUMD “Perusahaan Perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah”.⁴⁹

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁵⁰ Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

⁴⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Lembaran Negara RI tahun 1998 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3790, Pasal I angka 11.

⁴⁸ Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia NOMOR : PER-025/A/JA/11/2015 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1727.

⁴⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Lembaran Negara RI tahun 2017 Nomor 305 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6173, Pasal 5 ayat (2).

⁵⁰ Amiruddin dan Zainal Aksikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 168.

Menurut Soerjono Soekanto dalam Bambang Sunggono, Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sitematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisanya.⁵¹ Untuk memperoleh informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum/ masalah yang akan dicarikan jawabannya, di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁵²

Penelitian ini menggunakan pendekatan masalah yang dilakukan secara yuridis empiris, dimana pendekatan yuridis dipergunakan untuk menganalisis berbagai perundangan yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis ajukan di atas, sedangkan pendekatan empiris dipergunakan menganalisis hukum dengan melihat kenyataan hukum yang terjadi di dalam masyarakat.⁵³

Tipe/ sifat penelitian adalah penelitian deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan secara jelas, rinci dan sistematis mengenai obyek yang akan diteliti.⁵⁴ Penelitian deskriptif ini dilakukan untuk melihat secara jelas, rinci, sistematis tentang penyelesaian tunggakan pinjaman pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) serta peranan Jaksa sebagai Pengacara Negara dalam melaksanakan tugas dan wewenang di bidang perdata guna menyelesaikan tunggakan tersebut dan sejauh mana upaya penyelesaiannya dapat dilakukan dalam melaksanakan tugas sebagai Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Negeri Bungo.

2. Jenis dan Sumber Data

⁵¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*. PT. Rajawali Pers, Jakarta. hlm. 38.

⁵² *ibid*, hlm. 51.

⁵³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. hlm. 106.

⁵⁴ Abdul Kadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 155.

Berdasarkan tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan, maka penelitian ini memerlukan data primer, karena penelitian yuridis sosiologis difokuskan untuk mengkaji bahan hukum sekunder.

a. Data Primer

Data primer yakni data yang diperoleh dari kenyataan di lapangan. Data ini diperoleh langsung dari sumber utama, yakni perilaku masyarakat.⁵⁵ Menurut Zainudin Ali, data primer yakni data yang dapat diperoleh langsung dari sumbernya antara lain melalui wawancara, observasi, ataupun laporan berupa dokumen kemudian diolah kembali oleh peneliti.⁵⁶ Data primer yang penulis perlukan berupa informasi terkait dengan peranan Jaksa Pengacara Negara dalam melakukan pemulihan keuangan daerah pada PT. Bungao Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang berada di wilayah hukum Kejaksaan Negeri Bungo. Untuk memperoleh data tersebut dilakukan wawancara terhadap responden, yakni Jaksa Pengacara Negara yang bertugas pada Kejaksaan Negeri Bungo serta pihak PT. Bungao Dani Mandiri Utama (Perseroda). Penentuan responden dilakukan dengan cara *purposive sampling*.

b. Data Sekunder

Data ini mencakup dokumen resmi, buku hasil penelitian, buku harian, dan seterusnya.⁵⁷ Data dimaksud berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.⁵⁸

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, antara lain:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press Jakarta, 1981, hlm. 11.

⁵⁶ Zainuddin Ali, *Op Cit*, hlm. 106

⁵⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*. Ghalia. Jakarta, Jakarta, 1998, hlm. 12.

⁵⁸ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode penelitian Hukum, Dalam Fred N. Kerlinger, Asas Asas Penelitian Behavioral, diterjemahkan landung R. Simatupang*, 2006, hlm. 3

- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan;
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
- f. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
- g. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- h. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- i. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
- j. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- k. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- l. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- m. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam Oleh Koperasi;
- n. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;

- o. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- p. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
- q. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : PER-006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
- r. Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Per-025/A/JA/11/2015 tentang Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan Hukum Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
- s. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : KEP-157/A/JA/11/2012 tentang Administrasi Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu karya ilmiah dari para ahli hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer tersebut.⁵⁹ Antara lainnya karya ilmiah, tulisan- tulisan baik media cetak ataupun elektronik yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

⁵⁹ *ibid*, hlm. 114.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan -bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder yang berasal dari kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan sebagainya.⁶⁰

3. Alat Pengumpul Data

- a. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab secara lisan dan tulisan dengan informan, dalam hal ini adalah pegawai/ pimpinan PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang terkait dan Jaksa Pengacara Negara bidang Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Negeri Bungo. Wawancara ini dilakukan dengan semi terstruktur yaitu disamping menyusun pertanyaan, penulis juga mengembangkan pertanyaan lain yang terkait dengan masalah yang diteliti, perpaduan keduanya diharapkan memperoleh data yang lebih mendalam.
- b. Studi dokumentasi yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti seperti data pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) dan data di bagian Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejaksaan Negeri Bungo.
- c. Studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan bahan data sekunder, dengan cara mempelajari peraturan hukum dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan tersebut di atas yang sesuai dengan permasalahan dan pokok bahasan.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang diperoleh setelah penelitian akan diolah melalui proses editing yaitu kegiatan yang dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi atau melakukan

⁶⁰ Zainuddin Ali, *Loc.Cit.*

pengecekan terhadap hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan.

b. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisa data dalam penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang tersusun secara teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.⁶¹ Dimana data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian diolah dan dianalisa. Selanjutnya disusun untuk menggambarkan “PENYELESAIAN TUNGGAKAN PINJAMAN/ KREDIT OLEH JAKSA PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN NEGERI BUNGO PADA PT. BUNGO DANI MANDIRI UTAMA (PERSERODA)”, sehingga data ini bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian dan pembahasan, sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan secara induktif sebagai jawaban singkat dari permasalahan yang diteliti.

G. Sistematika Penulisan

Untuk lebih memudahkan dan memberi arah dalam penyusunan tesis ini nanti, maka penulis membuat suatu sistematika penulisan yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

⁶¹ Abdul Kadir Muhamad, *Op.cit.*,.hlm. 127.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tinjauan tentang Perusahaan, Perjanjian, Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Jaksa Pengacara Negara.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas tentang Latar Belakang Terjadinya Tunggalan Pinjaman/ Kredit Macet pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) dan Penyelesaian terhadap Tunggalan Pinjaman/ Kredit Macet pada PT. Bungo Dani Mandiri Utama (Perseroda) yang Dilakukan oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Bungo

BAB IV PENUTUP

Bab ini merupakan penutup berisikan Kesimpulan dan Saran yang erat kaitannya dengan hasil penelitian yang penulis lakukan.

