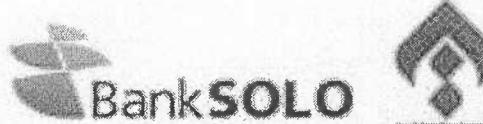
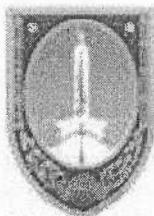


# LAPORAN AKHIR NASKAH AKADEMIK

2024

PERUBAHAN BENTUK HUKUM  
PERUMDA MENJADI PERSERO DA SERTA  
PERUBAHAN NOMENKLATUR PERKREDITAN  
MENJADI PEREKONOMIAN PADA BPR BANK SOLO

KERJA SAMA ANTARA  
PEMERINTAH DAERAH SURAKARTA  
DENGAN  
CV. TERAKOTA SOLUTAMA



## KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat, rahmat, dan hidayah-Nya Penyusun dapat menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.

Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan penelitian dan pengkajian masalah hukum tentang perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah. Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah yang disusun ini akan dipertimbangkan dan menjadi bahan usulan Pemerintah Daerah Kota Surakarta dalam pembahasan mengenai kebutuhan hukum terkait Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.

Penyusun mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang terlibat dan membantu dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah. Semoga menjadi manfaat bagi seluruh pihak, khususnya untuk masyarakat Kota Surakarta.

7 Juni 2024  
Tim Penyusun

**NASKAH AKADEMIK – BPR BANK SOLO - 2024**

**DAFTAR ISI**

KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah .....	11
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	12
D. Metode Penelitian.....	13
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	19
A. Kajian Teoritis.....	19
1. Kebijakan Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR .....	19
2. Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR .....	23
3. Hakikat Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah ...	32
4. Teori Badan Bukum .....	32
5. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah .....	35
B. Praktik Empiris .....	36
1. Gambaran Umum Perumda BPR Bank Solo .....	36
2. Kebijakan Manajemen .....	37
3. Persoalan yang Dihadapi .....	41
4. Implementasi Asas dan Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma .....	44
C. Implikasi Perubahan Nomenklatur dan Status Perumda Ke Perseroda .....	46
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....	51
A. Evaluasi Peraturan .....	51
B. Analisis Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait .....	53
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....	63
A. Landasan Filosofis .....	63
B. Landasan Sosiologis .....	67
C. Landasan Yuridis .....	69
BAB V JANGKAUAN, ARAHAN PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	73
A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah .....	73
B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah .....	75

NASKAH AKADEMIK – BPR BANK SOLO - 2024

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah .....	76
BAB VI PENUTUP .....	79
A. Kesimpulan .....	79
B. Saran .....	80
DAFTAR PUSTAKA .....	81

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Hukum memiliki peranan penting dalam mendukung dan mengarahkan pertumbuhan ekonomi untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ekonomi Indonesia, terdapat tiga jenis badan usaha—BUMN, BUMS, dan BUMD—yang masing-masing memiliki karakteristik dan kelebihan tersendiri, serta berkontribusi secara strategis terhadap ekonomi nasional. Khususnya, BUMD berfungsi sebagai kontributor ekonomi dan pelopor bisnis, serta menjadi aset berharga bagi pemerintah daerah dalam berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi nasional dan lokal.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1960 merupakan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial Belanda sesuai dengan ketentuan nasionalisasi dalam Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958. Makna yang terkandung dalam ketentuan tersebut adalah adanya pelimpahan atau penyerahan badan usaha dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menindaklanjuti hal tersebut maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah sebagai awal berdirinya badan usaha milik pemerintah daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD, BUMD dibagi dalam dua bentuk yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas, sehingga istilah Perusahaan Daerah kembali muncul, dan jika dilihat dari penggunaan

istilahnya, Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 mengelompokkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu bentuk dari BUMD. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengakibatkan dicabutnya dan tidak berlaku lagi beberapa peraturan perundangan-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Secara umum, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah membagi bentuk BUMD ke dalam 2 (dua) macam, yaitu perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah. Keduanya dapat didirikan dengan dasar hukum peraturan daerah dan dasar pertimbangan kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha yang akan dibentuk.<sup>3</sup> Pembeda utama antara perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah yaitu kepemilikan modal dan mekanisme pengelolaan usaha. Jika perusahaan perseroan daerah modalnya terbagi atas saham dengan kepemilikan modal daerah seluruhnya atau sekurang-kurangnya adalah 51% (lima puluh satu persen), dan pengelolaannya mengikuti landasan hukum dan ketentuan dalam bidang perseroan terbatas. Sedangkan pada perusahaan umum daerah, modalnya tidak terbagi atas saham dengan seluruh modalnya dimiliki oleh daerah, dan pengelolaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah.

BUMD memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan pendapatan daerah dengan cara inovatif yang tidak memberatkan warga, seperti menciptakan bisnis yang berakar pada ekonomi lokal atau menggali potensi unik daerah tersebut. Untuk menjadikan

BUMD sebagai instrumen efektif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), penting untuk meningkatkan profesionalitas BUMD melalui manajemen yang lebih baik, peningkatan kualitas sumber daya manusia, serta penyediaan fasilitas dan infrastruktur yang memadai, agar dapat bersaing dengan sektor-sektor ekonomi lain.

Sesuai UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pemerintah daerah tidak harus memiliki BUMD, namun BUMD dapat menjadi pertimbangan bagi daerah untuk menjadi sarana dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. BUMD dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan pendiriannya ditetapkan dengan Perda Pasal 331 angka 1 dan angka 2 UU PEMDA. Berdasarkan UU PEMDA Pasal 331 angka 3, BUMD itu sendiri terbagi menjadi dua jenis, yaitu perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda).

Perumda adalah jenis BUMD yang sepenuhnya dibiayai oleh satu daerah dan tidak menggunakan sistem saham. Sebaliknya, Perseroda adalah BUMD dengan modal yang dibagi dalam bentuk saham dan dimiliki oleh beberapa daerah. Pengelolaan kedua jenis BUMD ini memerlukan pendekatan yang disesuaikan dengan ciri khas dan tipe mereka. Kepala Daerah memiliki tanggung jawab untuk mengatur BUMD ini, dengan tujuan utama memberikan layanan kepada masyarakat, khususnya dalam memenuhi kebutuhan dasar mereka. BUMD memiliki dua sifat utama: sosial dan komersial, seperti yang dijelaskan oleh M. Natzir Said, yang menyebutkan bahwa BUMD beroperasi sebagai perusahaan komersial sekaligus penyedia layanan sosial. Oleh karena itu, pendekatan ganda ini harus

dipertimbangkan dalam mengelola BUMD, tergantung pada sektor bisnis yang mereka jalankan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, telah dibedakan tujuan umum dan tujuan khusus pendirian Badan Usaha Milik Daerah. Menurut Pasal 8 dan Penjelasannya, pendirian Badan Usaha Milik Daerah Perumda diprioritaskan dalam angka menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Sementara tujuan khusus Perseroda bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada Undang-Undang PT sehingga dapat memberikan manfaat bagi perekonomian daerah pada umumnya.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 402 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa BUMD yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Ketentuan ini kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Pasal 139 ayat (1) yang menyatakan bahwa Perusahaan Daerah yang telah didirikan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dapat diubah menjadi BUMD. Adanya ketentuan tersebut, mengisyaratkan kepada pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap bentuk hukum seluruh BUMD di daerahnya masing-masing.

BUMD dapat melakukan perubahan bentuk hukum, Perubahan bentuk hukum sebagaimana dimaksud dilakukan

dalam rangka mencapai tujuan BUMD dan restrukturasi. Restrukturisasi meliputi Restrukturisasi regulasi dan/atau Restrukturisasi perusahaan. Restrukturisasi dilaksanakan melalui:

- a. Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, manajemen, operasional, sistem, dan prosedur;
- b. Penataan hubungan fungsional antara Pemerintah Daerah dan BUMD untuk menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik.

Perubahan bentuk hukum BUMD terdiri atas:

- a. Perubahan bentuk hukum perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan Daerah; dan
- b. Perubahan bentuk hukum perusahaan perseroan Daerah menjadi perusahaan umum Daerah.

Adapun perubahan bentuk hukum BUMD sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Perda. Perubahan bentuk hukum BUMD dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan kajian paling sedikit terhadap:

- a. kesesuaian bentuk hukum;
- b. kewajiban; dan
- c. kekayaan BUMD.

Kewajiban dan kekayaan sebagaimana dimaksud diperhitungkan secara proporsional. Perusahaan daerah yang menjadi BUMD dengan kepemilikan saham 1 (satu) daerah dibawah 51% (lima puluh satu persen), daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyesuaian sebagaimana dimaksud dilakukan oleh Kepala Daerah dalam jangka waktu paling lama 5 tahun sejak Peraturan Menteri Dalam Negeri

Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 ini diundangkan dengan memperhatikan:

- a. visi dan misi Kepala Daerah;
- b. kinerja BUMD;
- c. tingkat kesehatan BUMD;
- d. kualitas dan kuantitas pelayanan BUMD bagi masyarakat;
- e. kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo bahwa bentuk badan hukum Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo beralih badan hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo.

Sebagai upaya mewujudkan upaya reformasi khususnya di sektor keuangan secara optimal, dibutuhkan suatu payung atau landasan hukum yang sesuai dengan perkembangan industri keuangan terkini yaitu melalui pembenahan kebijakan yakni optimalisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara menyeluruh dan terintegrasi dalam satu wadah undang-undang Sektor

keuangan yakni undang-undang mengenai pengembangan dan penguatan sektor keuangan.

Berdasarkan pada hal tersebut, dibentuklah Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 mereformasi sektor keuangan dengan mengatur kelembagaan dan Stabilitas Sistem Keuangan dan pengembangan dan penguatan industri. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 mengatur penguatan hubungan pengawasan dan pengaturan antar lembaga di bidang sektor keuangan guna mewujudkan Stabilitas Sistem Keuangan dalam hal ini antara Otoritas Jasa Keuangan, Bank Indonesia, Lembaga Penjamin Simpanan, dan Kementerian Keuangan<sup>1</sup>. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, perubahan status dari Perusahaan Umum Daerah (Perumda) menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) memerlukan langkah awal perubahan status menjadi Perseroan Daerah (Perseroda).

Bentuk pengaturan hukum tersebut membuat Bank Solo harus mematuhi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, yang mengatur tentang reformasi sektor keuangan, kelembagaan, stabilitas sistem keuangan, serta pengembangan dan penguatan industri, Bank Solo harus menjalani proses perubahan status dari Perusahaan Umum Daerah (Perumda) menjadi Perseroan Daerah (Perseroda)

---

<sup>1</sup> Anggraeni, D., & Pratomo, W. B. (2023). Dampak undang-undang nomor 4 tahun 2023 tentang pengembangan dan penguatan sektor keuangan (P2SK) terhadap kelangsungan sektor jasa keuangan khususnya sektor lembaga pembiayaan. Fair Value : Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Keuangan, 5(12), 1-10. <https://jurnal.ikopin.ac.id/index.php/fairvalue>

sebelum bisa bertransformasi menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya UU No. 23 Tahun 2014), Peraturan Daerah (selanjutnya Perda) merupakan salah satu jenis produk hukum daerah yang dibentuk atas usulan atau inisiatif Pemerintah Daerah dan atau DPRD. Sesuai UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011) juncto Peraturan Presiden No. 87 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No. 12 tahun 2011 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (selanjutnya Permendagri No. 80 Tahun 2015), Perda (baik provinsi maupun kabupaten/kota) merupakan salah satu jenis peraturan perundangundangan, yang dalam pembentukannya wajib melalui beberapa tahapan yaitu: perencanaan, penyusunan (persiapan), pembahasan (persetujuan), pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Luaran (*out put*) tahapan perencanaan yaitu dokumen Program Legislasi Daerah, sementara luaran untuk tahapan penyusunan (persiapan) berupa Naskah Akademik dan Rancangan Perda (Raperda).

Dari ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 diperoleh pemahaman bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat harus didasarkan pada sebuah Naskah Akademik. Lebih lanjut, ketentuan tersebut memaknai bahwa Naskah Akademik pada dasarnya adalah naskah yang memuat hasil

penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Bab I angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015, hanya saja, sesuai dengan konteks hierarkhinya, pengertian Naskah Akademik di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 tidak dikaitkan dengan Rancangan Undang-Undang, melainkan hanya Rancangan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota.

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

- a. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sahih secara ilmiah (*scientifically valid*), karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
- b. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- c. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*)

masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Dengan pemahaman seperti itu, dapat dikatakan bahwa Naskah Akademik merupakan “penghubung” antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang berada pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi yang berada pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun berdasarkan Naskah Akademik yang bersangkutan. Naskah Akademik yang didasarkan pada kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat. Oleh karena itu, kajian akademik dan penyusunan Naskah Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut Morgan & Yeung, instrumen regulasi tersebut akan memiliki

daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan<sup>2</sup>

Dalam kerangka itulah dibutuhkan kajian akademik untuk kemudian hasilnya disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Perda. Dalam konteks demikian maka *rationale* Naskah Akademik ini secara keseluruhan adalah sejalan dengan pengertian yang telah dikemukakan di awal yaitu: untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan Perda dimaksud dan sekaligus sebagai bagian dari upaya penyelesaian permasalahan (*problem-solving*) dan pemenuhan kebutuhan hukum (*legal need fulfilment*) masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

#### B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, identifikasi masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Mengapa perlu dilakukan pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah?
2. Bagaimana landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah?

---

<sup>2</sup> Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 221.

3. Bagaimana jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis dan mengetahui urgensi perubahan; landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis; serta jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah
2. Mengidentifikasi aspek-aspek yang membutuhkan pengaturan dalam rangka Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Solo serta mengakomodasikan kebutuhan pengaturan tersebut ke dalam sebuah Rancangan Peraturan Daerah;
3. Menyusun rancangan Perda yang komprehensif dan akomodatif tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah, sehingga setelah pengaturan tersebut diwujudkan dalam bentuk Perda akan mampu memberikan kepastian hukum bagi tindakan pemerintah dalam pengelolaan BPR Bank Solo.

#### D. Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan jenis yuridis normatif dan yuridis empiris. Jenis yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. sedangkan penelitian hukum empiris dipakai untuk melakukan kajian legitimasi sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. Pertama, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundangundangan yang memiliki relevansi dengan regulasi daerah tentang pengelolaan perusahaan perseroan daerah (Perusahaan Terbatas). Kedua, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian akan dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafat yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.

Penelitian hukum empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah

Akademik. Ada dua instrumen utama yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian empirik, yaitu:

a. *Focus Group Discussion (FGD)*

*Focus Group Discussion (FGD)* bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai persepsi, pengalaman, dan pandangan berbagai pemangku kepentingan terkait perubahan bentuk hukum dari Perumda menjadi Perseroda pada Bank Solo. FGD juga berfungsi untuk mengidentifikasi isu-isu kritis, tantangan, dan peluang yang muncul akibat perubahan tersebut. Adapun FGD ini akan mengarah pada alasan perubahan bentuk hukum, dampak terhadap kinerja operasional dan keuangan, persepsi terhadap legitimasi perubahan, dan tantangan yang dihadapi.

b. *Key Informant Interview (KII)*

*Key Informant Interview* pada dasarnya merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancara pihak-pihak yang dipandang memiliki kapasitas untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan. Dalam proses penyusunan Naskah Akademik ini, KII akan dilakukan dengan Pimpinan SKPD terkait, representasi lembaga perwakilan rakyat, dan representasi manajemen Perumda BPR Bank Solo.

## **2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik**

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yang mengatur tentang naskah akademik, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

## **3. Sumber Data**

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini, antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Tengah;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;

- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah;
- 4) Peraturan Daerah (PERDA) Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo;

**b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan sekaligus penunjang atas bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari buku, jurnal, artikel, hasil wawancara dan *focus group discussion* dengan Organ Perangkat Daerah yang berkaitan dengan Perumda BPR Bank Solo.

**c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu ensiklopedia dan kamus.

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah:

a. Studi Kepustakaan (*library research*)

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundangan dan dokumen pendukung lainnya.

b. Focussed Group Discussion (FGD)

*Focussed Group Discussion* diselenggarakan dengan tujuan mengungkapkan berbagai permasalahan, baik real maupun potensial, dan harapan-harapan dari

berbagai *stakeholder* tentang Pembentukan Perumda BPR Bank Solo.

c. *Key Informant Interview (KII)*

*Key Informant Interview* dilakukan untuk mengkonfirmasi dan mendalami informasi yang muncul di dalam FGD.

### **5. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu mengkaji permasalahan dari segi hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang dikaji baik secara vertikal maupun horizontal terkait dengan Perumda BPR Bank Solo.

### **6. Metode Analisis**

Metode analisis bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu pengelompokan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan penelitian yang diperoleh dari penelitian, kemudian disajikan dan diolah secara kualitatif.

Pertama, seluruh peraturan perundang-undangan terkait dengan Perbankan dan Perumda BPR Bank Solo dikumpulkan kemudian diolah. Pengolahan data ini juga dilengkapi dengan hasil wawancara dan *Focus Group Discussion (FGD)* dengan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat dan OPD yang terkait dengan Perumda BPR Bank Solo, serta perwakilan lembaga atau organisasi kemasyarakatan berkaitan

dengan pembangunan perekonomian daerah. *Kedua*, data yang berkaitan dengan pokok permasalahan, ruang lingkup, dan identifikasi masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis, sehingga kajian yang dilakukan dapat menjadi acuan komprehensif bagi penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Perumda BPR Bank Solo.

Analisis secara kualitatif dapat diartikan sebagai cara analisis yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah, sehingga memunculkan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif secara mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus per kasus untuk kemudian dapat menghasilkan kajian yang menyeluruh, rinci dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Kebijakan Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR

Perubahan struktur hukum Bank Perkreditan Rakyat (BPR) merupakan prerogatif pemerintah. Ini berarti bahwa tindakan mengubah struktur hukum BPR adalah contoh dari tindakan pemerintahan, yang merupakan kegiatan yang dilakukan oleh otoritas administratif yang mempengaruhi kepentingan hukum individu. Konsep ini cukup luas dan dapat mencakup berbagai tindakan pemerintah yang kemudian diklasifikasikan sebagai tindakan pemerintahan. Pandangan ini sejalan dengan hukum administrasi Jerman tahun 1976, yang mendefinisikan tindakan administratif sebagai setiap perintah, keputusan, atau tindakan berdaulat lain oleh otoritas untuk mengatur kasus tertentu dalam hukum publik yang ditujukan untuk menghasilkan konsekuensi hukum eksternal yang langsung.

Dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di Indonesia, pendekatan klasifikasi tindakan pemerintahan langsung menuju ke spesies tertentu tanpa memulai dari kategori umum atau genus. UU ini mengidentifikasi dua jenis tindakan pemerintahan: Keputusan Administrasi Pemerintahan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan. Metode klasifikasi ini menunjukkan kurangnya abstraksi dalam pemikiran pembuat undang-undang, yang tidak menetapkan kategori umum terlebih dahulu sebelum menjabarkan jenis-jenis spesifik. Akibatnya, hal ini menciptakan tantangan bagi akademisi yang harus menyesuaikan kerangka berpikir umum mereka dengan struktur hukum yang tidak mengikuti logika konvensional dan tidak mengadopsi prinsip efisiensi berpikir.

Seperti yang telah diuraikan, perubahan struktur hukum Bank Perkreditan Rakyat (BPR) merupakan sebuah tindakan administratif pemerintah. Klasifikasi ini esensial karena menentukan langkah-langkah yang harus diambil dalam proses tersebut. Berdasarkan klasifikasi sebagai tindakan administratif, perubahan struktur hukum BPR secara intrinsik terkait dengan Hukum Administrasi. Oleh karena itu, untuk memastikan bahwa peraturan yang dibuat, seperti Perda yang mengatur perubahan struktur hukum BPR, adalah tepat dan dapat dibenarkan, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang aspek-aspek Hukum Administrasi yang berkaitan dengan tindakan administratif tersebut.

Dari sudut pandang teori, Hukum Administrasi diartikan sebagai mekanisme pengawasan hukum atas kekuasaan pemerintah. Tujuan utama dari kontrol ini adalah untuk memastikan bahwa kekuasaan pemerintah tetap dalam batas hukum yang ditetapkan, guna melindungi warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan tersebut. Selain itu, kerangka hukum ini juga bertujuan agar otoritas publik dapat dipaksa untuk menjalankan tugas mereka jika mereka gagal melakukannya. Pemahaman ini sangat penting, terutama dalam konteks perubahan struktur hukum Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Dengan demikian, pengaturan perubahan struktur hukum BPR melalui Peraturan Daerah (Perda) adalah bagian dari Hukum Administrasi, yang secara khusus mengatur tindakan pemerintahan terkait dengan perubahan tersebut.

Inti dari Hukum Administrasi adalah sebagai hukum yang mengendalikan tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan, yang terpisah dari kegiatan legislatif dan yudisial. Menurut Timothy Endicott, esensi Hukum Administrasi terletak pada penciptaan proses yang independen dari pemerintah, yang bertujuan untuk mencegah tindakan pemerintah yang sewenang-

wenang tanpa melanggar kesopanan. Dengan kata lain, tugas utama dari Hukum Administrasi adalah untuk menegakkan supremasi hukum atas otoritas publik.

Endicott secara khusus menyoroti bahwa esensi dari Hukum Administrasi adalah untuk menentang tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dengan menerapkan supremasi hukum atas tindakan eksekutif. Pemahaman demikian dapat diperlakukan sebagai *starting point* dalam memahami isu tentang tindak pemerintahan dalam rangka perubahan bentuk badan hukum BPR serta relevansi dan urgensi untuk melakukan pengaturan tentang perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut. Berangkat dari pemahaman bahwa perubahan bentuk badan hukum BPR adalah tindak pemerintahan maka jelas bahwa pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR merupakan pengaturan atas atau terhadap tindak pemerintahan. Dalam posisi demikian maka, sebagai implikasinya, pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR dibebani oleh misi spesifik yaitu mengatur tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atas dasar kewenangan pemerintahan. Atas dasar itu maka konsepsi tersebut harus dipertahankan, terutama sifat paling hakiki dari pengaturan atas tindak pemerintahan sebagai pengaturan di ranah Hukum Administrasi yang seyogianya memperhatikan pula asas paling fundamental dari Hukum Administrasi itu sendiri<sup>3</sup>.

Hukum Administrasi bertujuan khusus untuk menciptakan pemerintahan yang baik dengan memastikan bahwa pemerintah bertindak secara bertanggung jawab. Ini berarti bahwa tindakan pemerintah harus dilakukan demi kepentingan rakyat, bukan

---

<sup>3</sup> Paramitha, A. ayu, Widodo, I. S., Amin, F., Widodo, M. F. S., Kamil, H., Muhtar, M. H., Taufik, A., Zaelani, M. A., Jnear, S., Anam, S., Rahman, A., Suwandoko, Junaidi, Yudanto, D., Khasanah, D. D., Munir, S., Tinambunan, H. S. R. T., Yuliarti, A., & Gazali, M. (2023). Hukum Administrasi Negara (A. Iftiah (ed.)). Sada Kurnia Pustaka

untuk keuntungan pribadi para pejabat. Peter Cane menekankan bahwa Hukum Administrasi fokus pada pertanggungjawaban administrator publik atas pelaksanaan fungsi, penggunaan kekuasaan, dan pemenuhan tugas mereka. Intinya, Hukum Administrasi berperan dalam menegakkan aturan yang mengatur administrasi publik, termasuk memastikan kepatuhan dan mengatasi ketidakpatuhan terhadap norma-norma tersebut.

Menurut pandangan yang diungkapkan, Hukum Administrasi menuntut pemerintah untuk bertanggung jawab atas tindakannya. Ini menekankan pentingnya aturan yang mengatur tindakan pemerintahan, karena berdasarkan aturan tersebut, pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakannya. Aturan ini menjadi pedoman tentang bagaimana tindakan pemerintahan harus dilakukan dan menjadi dasar untuk menilai tindakan pemerintah. Misi utama Hukum Administrasi adalah membatasi kekuasaan pemerintah untuk memastikan pemerintahan yang bertanggung jawab.

Konsep konstitusionalisme dalam Hukum Tata Negara secara luas berkaitan dengan prinsip dasar konstitusi sebagai hukum tertinggi, yang idealnya berfungsi sebagai batasan terhadap kekuasaan pemerintah untuk melindungi kebebasan individu. Pemikiran ini selaras dengan Hukum Administrasi, yang dapat dianggap sebagai perpanjangan dari konstitusionalisme, bertujuan untuk menginstitusikan pengawasan atas kekuasaan pemerintah dan tindakannya. Oleh karena itu, memahami hakikat yuridis dari perubahan struktur hukum Bank Perkreditan Rakyat (BPR) sebagai tindakan pemerintahan adalah penting. Setelah dikualifikasi sebagai tindakan pemerintahan, pengaturan perubahan struktur hukum BPR melalui Peraturan Daerah (Perda) menjadi lebih mudah dipahami, termasuk cara pengaturan tersebut seharusnya dilaksanakan.

## 2. Perubahan Bentuk Badan Hukum BPR

Mengatur perubahan struktur hukum Bank Perkreditan Rakyat (BPR) adalah langkah krusial untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah sesuai dengan kerangka Hukum Administrasi yang ada. Ini berkaitan dengan prinsip legalitas, yang merupakan fondasi dari negara hukum atau *Rule of Law*. Prinsip legalitas menuntut agar setiap tindakan atau kebijakan diatur melalui legislasi, yang menjadi dasar *a priori* bagi tindakan tersebut.

Pasal 1 angka 2 dari UU No. 12 Tahun 2011 mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang berisi norma hukum yang berlaku secara umum, yang dibuat atau ditetapkan oleh institusi negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang diatur dalam peraturan tersebut. Peraturan ini penting untuk memberikan kekuatan mengikat yang jelas pada suatu norma atau aturan, membedakannya dari prinsip-prinsip non-hukum seperti moralitas, dan menjamin adanya lembaga yang bertanggung jawab untuk memberikan sanksi kepada mereka yang melanggar aturan tersebut.

Peraturan perundang-undangan diperlukan untuk menciptakan kepastian hukum, yang secara khusus berarti memungkinkan pembaca memahami apa yang diperintahkan oleh hukum. Kepastian hukum ini secara intrinsik memerlukan formalisasi norma hukum, sehingga hukum menjadi lebih jelas dan dapat diakses dengan mudah. Peraturan perundang-undangan yang tertulis memenuhi kebutuhan ini, memudahkan setiap orang untuk mengakses dan memahami isi hukum karena mereka dapat membacanya secara langsung.

Dari perspektif teoretis, peraturan perundang-undangan sangat penting karena beberapa alasan. Joseph Raz menekankan bahwa peraturan perundang-undangan sangat penting dalam konteks *Rule of Law* atau negara hukum karena memberikan individu kemampuan untuk memilih gaya hidup dan tujuan jangka panjang serta mengarahkan hidup mereka sesuai dengan tujuan tersebut. Selain itu, peraturan perundang-undangan melindungi kebebasan individu dengan menciptakan prediktabilitas yang memungkinkan individu untuk memilih dari berbagai opsi yang tersedia dalam kehidupan mereka. *Rule of Law* juga bertujuan untuk mengurangi bahaya yang ditimbulkan oleh hukum itu sendiri, seperti ketidakstabilan, ketidakjelasan, dan sifat retrospektif, yang dapat mengancam kebebasan dan martabat manusia. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan diharapkan dapat memberikan stabilitas dan kejelasan hukum, dan tidak boleh memiliki efek surut. Terakhir, peraturan perundang-undangan memastikan pencapaian tujuan hukum, baik secara langsung maupun tidak langsung, melalui kepatuhan terhadap hukum dan konsekuensi lebih lanjut dari kepatuhan tersebut atau pengetahuan tentang keberadaan hukum yang dimaksudkan untuk dijamin oleh hukum.

Kedua, pendapat atau pandangan Cass R. Sunstein. Pendapat yang dikemukakan Sunstein sejatinya secara tidak langsung mengamini pendapat yang dikemukakan Raz. Sunstein yang mempertahankan argumen *rules as rules* menjelaskan pentingnya peraturan perundang-undangan (*rules*) sebagai berikut. Pertama, “*rules minimize the informational and political costs of reaching decisions in particular cases.*” Kedua, “*rules are impersonal and blind; they promote equal treatment and reduce the likelihood of bias and arbitrariness.*” Ketiga, “*rules serve appropriately both to embolden and constrain decision-makers in*

*particular cases.” Keempat, “rules promote predictability and planning for private actors and for the government.” Kelima, “rules increase visibility and accountability.” Keenam, “rules avoid the humiliation of subjecting people to exercises of official discretion in their particular case.” Ketujuh, “rules promote equal application of the law.”*

Sesuai dengan asas atau prinsip legalitas maka pengaturan mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR memiliki fungsi sebagai dasar otorisasi bertindak bagi pemerintah. Hal ini mengandung dua pengertian. Pertama, sebagai norma atau kaidah kewenangan (*power-conferring rules*). Kedua, sebagai norma atau kaidah perilaku (bagaimana pemerintah seyogianya bertindak melakukan atau tidak melakukan sesuatu). Pengertian demikian sejalan dengan dikemukakan oleh Brian Z. Tamanaha yang menyatakan:

*“government actions must have positive legal authorization (without which the action is improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.”*

Dasar kewenangan bertindak merupakan kebutuhan utama bagi pemerintah supaya dapat melakukan tindak pemerintahan. Oleh karena itu, secara hukum, proses perolehan kewenangan bagi pemerintah merupakan isu sangat penting. Terkait dengan itu J.G. Brouwer dan A.E. Schilder menyatakan:

*“To be able to administer, the administration needs to have power. Where is the authority derived from, what are the instruments with which administrative authorities can administer and who exactly do these administrative powers belong to?”*

Dalam fungsinya untuk memberikan dasar kewenangan bertindak, peraturan perundang-undangan dapat memberikan dua macam kewenangan kepada pemerintah, yaitu atribusi dan delegasi. Proses pemberian kewenangan melalui atribusi memiliki pengertian:

*“power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that it is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns them to an authority.”*

Sementara proses pemberian kewenangan melalui delegasi memiliki pengertian:

*“the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegatee (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.”*

Perbedaan antara atribusi dan delegasi sebagai proses terkait dengan pemberian kewenangan kepada pemerintah adalah: “*an already existing power is being transferred.*” Prinsipnya, delegasi harus dilakukan sesuai asas legalitas:

*“delegation of an original power is only possible under the condition that the legal regulation in which the power rests, provides for the possibility of delegation.”*

Sementara sebagai implikasi dari delegasi:

*“If the originally empowered body (the delegator) decides on a transfer, then that body can no longer exercise the power itself; only the delegatee is empowered to exercise it.”*

Dalam konteks demikian, berdasarkan penjelasan di atas, peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang penting sebagai instrumen dalam rangka proses pemberian kewenangan kepada pemerintah (*power-conferring rules*) di mana atas dasar kewenangan tersebut maka pemerintah kemudian memiliki kapasitas atau kemampuan untuk melakukan tindak pemerintahan.

Dalam fungsinya sebagai norma atau kaidah perilaku maka peraturan perundang-undangan menetapkan preskripsi yang harus diikuti oleh pemerintah dalam melakukan atau tidak melakukan tindakan. Sejalan dengan itu maka, terhadap hubungan antara tindak pemerintahan dan norma atau kaidah perilaku dari peraturan perundang-undangan secara umum, berlaku asas atau prinsip bahwa pemerintah seyogianya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang-undangan (kewenangan terikat) atau dapat pula pemerintah tidak perlu secara ketat preskripsi peraturan perundang-undangan (kewenangan bebas atau diskresi).

Dalam kondisi yang ideal, kewenangan terikat merupakan keutamaan dalam kaitan dengan asas atau prinsip negara hukum. Sementara kewenangan diskresi hanya dimungkinkan oleh kondisi yang bersifat eksepsional. Pengertian ini mengacu pada pandangan Aristoteles yang menyatakan:

*“Rightly constituted laws should be the final sovereign; and personal rule, whether it be exercised by a single person or a body of persons, should be sovereign only in those matters on which law is unable, owing to the difficulty of framing general rules for all contingencies, to make an exact pronouncement.”*

Menurut Aristoteles, kewenangan terikat, yaitu penundukan pada preskripsi peraturan perundang-undangan, harus lebih didahului ketimbang kewenangan diskresi (*Rightly constituted*

*laws should be the final sovereign).* Walau begitu, penundukan diri pada preskripsi peraturan perundang-undangan tersebut tidak bersifat legalistik karena secara kasuistik kewenangan diskresi tetap dimungkinkan, sebagai kondisi yang niscaya, yaitu dalam situasi ketidakmampuan peraturan perundang-undangan dalam mengkondisikan tindakan yang seyogianya ditempuh oleh pemerintah (*only in those matters on which law is unable, owing to the difficulty of framing general rules for all contingencies, to make an exact pronouncement*).

Hal ini sejalan dengan pandangan Krishna Djaya Darumurti yang menyatakan: Ketika cara pemerintah menjalankan kekuasaan pemerintahan mampu dirumuskan secara komprehensif dan antisipatif terhadap semua situasi oleh pembentuk undang-undang maka implikasinya kekuasaan diskresi pemerintah menjadi tidak eksis. Tetapi kondisi demikian adalah utopia. Harapan bahwa undang undang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum tidak lebih merupakan harapan palsu.

Berdasarkan pemahaman teoretis di atas maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan melalui Perda perubahan bentuk badan hukum BPR oleh pemerintah (daerah) merupakan kebutuhan yang relevan dikaitkan dengan bagaimanakah seyogianya tindakan itu (perubahan bentuk badan hukum BPR) seyogianya dilakukan. Ketika *frame* atau kerangka yang digunakan adalah pengaturan (melalui peraturan perundang-undangan) maka pengertiannya yang prinsip adalah tindakan pemerintah dalam perubahan bentuk badan hukum BPR tersebut tidak boleh dilakukan secara bebas sesuai kehendak pemerintah. Dalam tataran yang lebih abstraktif dan umum, pengaturan mengandung pengertian atau makna inheren yaitu

pembatasan terhadap kekuasaan atau kewenangan bertindak pemerintah.

Hal itu nampak tersirat dari konsep kewenangan terikat di mana yang menjadi norma atau kaidahnya ialah pemerintah seyoginya bertindak secara ketat mengikuti preskripsi peraturan perundang undangan. Pengertian demikian sangat relevan dengan ide atau gagasan alamiah hukum sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan. Mengenai hal itu Peter Mahmud Marzuki dengan tegas menyatakan:

“hukum dipercaya sebagai suatu lembaga penyeimbang yang kuat terhadap ancaman disintegrasi dalam hidup ingin berkuasa dan sekaligus membatasi kesewenangan yang sedang berkuasa.”

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

Dikaitkan dengan sifat dan tujuan hukum secara lebih makro di atas, yaitu dikaitkan dengan pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan oleh hukum, maka *ratio legis* dari pengaturan tentang perubahan bentuk badan hukum BPR memperoleh makna kontekstualnya yang lebih hakiki. Yang dimaksudkan dengan

makna kontekstual yang lebih hakiki di sini adalah pembentukan Perda tentang Perubahan bentuk badan hukum BPR tidak sekadar karena pembentuk Perda yang berwenang memang ingin membentuk Perda tersebut, tetapi karena Perda itu secara substansial dibutuhkan dalam rangka legitimasi tindak pemerintahan dalam perubahan bentuk badan hukum BPR.

Adapun dasar pra-pemahamannya ialah, dikaitkan dengan relevansi pemikiran tentang sifat dan tujuan hukum di atas, semua tindak pemerintahan seyogianya diletakkan dalam kerangka pembatasan oleh hukum supaya konsisten dengan asas atau prinsip negara hukum. Atas dasar pra-pemahaman demikian maka pengaturan (pembentukan peraturan perundang-undangan) apapun, seyogianya dikembalikan pada pengertian tersebut. Hal ini konsisten dengan pengertian yang dikemukakan oleh Tamanaha yang telah dikutip di atas yaitu:

*“Government actions must have positive legal authorization (without which the action is improper); and no government action may contravene a legal prohibition or restriction.”*

Oleh karena itu, berdasarkan kerangka berpikir tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda), pada analisis pertama seyogianya harus dapat diberikan rasionalisasi sebagai upaya hukum dalam rangka pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah dan pembatasan terhadap tindakan pemerintah atas dasar kekuasaan atau kewenangan yang sah. Itu artinya, meskipun tindak pemerintahan tersebut didasari oleh adanya kekuasaan atau kewenangan pemerintahan yang sah, tindak pemerintahan tersebut harus dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum yang mengatur tentang bagaimana seyogianya tindak pemerintahan itu dilakukan. Dengan logika berpikir demikian maka ketika suatu peraturan perundang-

undangan tengah dirancang dan hal itu konsisten dengan pengertian tersebut maka pembentukan peraturan perundang undangan yang demikian didukung oleh *ratio legis* yang memadai sehingga produk yang dihasilkan *legitimate*. Hal senada, mutatis mutandis, berlaku pula dalam pembentukan Perda.

Untuk itu, kembali pada pembahasan sebelumnya, pengaturan perubahan bentuk badan hukum BPR melalui Perda merupakan pengaturan yang bersifat atau berkarakter sebagai Hukum Administrasi, yaitu hukum yang mengatur tentang tindak pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sesuai pengertian ini *a priori* maka pengaturan mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR tunduk pada asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi. Oleh karena itu, penjelasan mengenai *ratio legis* dari pengaturan mengenai perubahan bentuk badan hukum BPR sebagai tindak pemerintahan harus dapat dikembalikan kepada, atau konsisten dengan, asas-asas dan konsepsi dasar dari Hukum Administrasi tersebut sehingga hal ini lebih memudahkan berkenaan dengan apa yang harus dilakukan dalam melakukan pengaturan (dalam hal ini kegiatan atau proses untuk menghasilkan Peraturan Daerah-nya).

Ditambahkan pula, bahwa hakikat Perda digunakan sebagai dasar perubahan bentuk badan hukum BPR adalah adanya dana pemerintah yang disetor menjadi modal dalam pendirian BPR. Pada prinsipnya salah satu sumber dari dana pemerintah tersebut berasal dari masyarakat, sehingga penggunaan dana tersebut juga harus mendapatkan persetujuan masyarakat. Termasuk di dalamnya penggunaan untuk kepentingan pembentukan perusahaan perseroan daerah yang berwujud pada kepemilikan saham oleh Pemerintah Daerah. Persetujuan

masyarakat terhadap penggunaan dana tersebut diperoleh dalam pembentukan Peraturan Daerah yang dalam prosesnya melibatkan pembahasan dan persetujuan wakil rakyat di DPRD. Dengan proses yang demikian maka penggunaan dana masyarakat dalam bentuk saham di Perusahaan Perseroan Daerah dalam hal ini BPR telah mendapatkan legitimasi dari masyarakat

### **3. Hakikat Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah**

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

### **4. Teori Badan Hukum**

Secara prinsip, diketahui bahwa Badan Hukum terdiri dari manusia alamiah dan badan hukum. Subjek hukum merupakan penyandang hak dan kewajiban sehingga memiliki kewenangan untuk berbuat dan bertindak secara hukum. Dengan demikian, badan hukum juga memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan dan tindakan yang diakui oleh hukum. Seperti namanya, badan hukum bukanlah manusia namun dianggap sama seperti manusia. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai pertanyaan mendasar alasan badan hukum diakui

sebagai subjek hukum. Oleh karenanya berikut dijelaskan beberapa teori mengenai badan hukum:

1. Teori Fiksi (*fictitious Theory*)

Teori fiksi sering disebut juga sebagai teori entitas. Pada dasarnya, teori fiksi tidak mengakui bahwa subjek hukum sejati hanya manusia. Kelahiran badan hukum semata-mata karena dibuat atau diadakan oleh pemerintah. Oleh karena itu, sebenarnya badan hukum hanya bayangan saja, fiksi, sesuatu yang sebenarnya tidak ada, tetapi dianggap ada dan bertindak selaku subjek hukum. Oleh karenanya untuk menjalankan fungsinya tersebut, badan hukum memerlukan manusia merepresentasikan dirinya yang adalah fiksi.

2. Teori Organ

Teori ini lahir sebagai reaksi dari teori fiksi, sehingga memiliki pendapat yang bertolak belakang. Teori organ menganggap badan hukum sama seperti manusia yang memiliki kehendak dan melakukan berbagai perbuatan melalui perantaraan organ-organ dalam badan hukum tersebut.

3. Teori Harta Kekayaan dalam Jabatan (*ambtelijk vermogen*)

Dalam teori kekayaan dalam jabatan, dinyatakan adanya hak yang melekat pada suatu daya berkehendak. Dengan kata lain, tanpa ada daya berkehendak maka hak tidak mungkin dapat dilaksanakan. Sementara pihak yang dapat dilekatkan hak hanya subjek hukum, maka subjek hukum haruslah memiliki daya untuk berkehendak. Daya berkehendak badan hukum diwujudkan melalui pengurus.

4. Teori Kekayaan Bersama

Teori ini beranggapan bahwa badan hukum adalah kumpulan manusia sehingga kepentingan badan hukum

adalah kepentingan seluruh manusia secara bersama-sama. Tanggungjawab juga merupakan tanggungjawab bersama, demikian pula dengan harta kekayaan atau harta milik. Badan hukum merupakan konstruksi yang abstrak dari manusia yang berkumpul membentuk suatu kesatuan.

#### 5. Teori Kekayaan Bertujuan

Menurut teori ini, hanya manusia yang menjadi subjek hukum. Sehingga hak-hak yang dimiliki subjek hukum pada dasarnya adalah hak-hak tanpa subjek hukum. Dalam teori ini tidak dianggap penting siapa badan hukum-nya, yang penting adalah adanya kekayaan yang harus diurus untuk mencapai tujuan tertentu.

#### 6. Teori Kenyataan Yuridis

Ajaran mengenai teori kenyataan yuridis seringkali disebut sebagai penghalusan teori organ. Dalam ajaran ini keberadaan badan hukum merupakan suatu yang kongkrit, riil, nyata, dan merupakan realitas hukum, walaupun tidak dapat diraba. Inti dari badan hukum adalah suatu abstraksi yang diperlukan untuk hukum sehingga tidak perlu dipertanyakan mana tangannya, mana kakinya, dan seterusnya.

Berdasarkan pada uraian di atas, terdapat benang merah yang dapat diambil, yaitu semuanya menganggap bahwa perseroan merupakan suatu organisasi yang terpisah dari pemiliknya. Artinya, perseroan mampu untuk memiliki kekayaan, bertindak, dan bertanggung jawab atas nama perseroan itu sendiri. Dengan kata lain, perseroan memiliki kewenangan untuk berbuat dan melakukan perbuatan hukum.

## **5. Perbedaan Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah**

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

Sebagai sebuah entitas yang fiksi atau abstrak, maka perusahaan daerah dijalankan oleh personifikasi dari entitas tersebut. Dalam perusahaan umum daerah, sejalan dengan kepemilikan oleh pemerintah daerah, maka yang menjadi organ dalam perusahaan umum daerah adalah kepala daerah, direksi dan pengawas. Sedangkan pada perusahaan perseoran daerah, organnya terdiri dari rapat umum pemegang saham, direksi, dan

komisaris. Pemilik modal menjadi organ dalam entitas tersebut untuk memastikan bahwa entitas tersebut berjalan sesuai dengan arahan dan kehendak dari sang pemilik. Dengan kata lain, penentuan siapa yang menjadi organ dalam entitas kedua perusahaan diketahui bahwa siapa yang menjadi organ ditentukan berdasarkan pihak yang menjadi pemilik atas entitas tersebut kemudian direksi dan komisaris menjalankan ‘keinginan’ dari pemilik modal.

## B. Praktik Empiris

### 1. Gambaran Umum Perumda BPR Bank Solo

Perumda BPR Bank Solo didirikan pada tahun 1982 berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta Nomor 4 Tahun 1982. Pendirian ini diperkuat oleh Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor: 188.3/290/1982 dan Surat Departemen Keuangan Republik Indonesia Direktur Jenderal Moneter Dalam Negeri Nomor: S-5494/MD/1981 tanggal 7 Desember 1981. Sebagai bagian dari upaya pemerintah dalam memerangi kemiskinan dan mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat, Perumda BPR Bank Solo telah beroperasi sebagai lembaga keuangan mikro selama lebih dari 32 tahun dan mendapat pengakuan dari masyarakat.

Bank ini, yang merupakan Bank Perkreditan Rakyat, berkomitmen dalam pembangunan sosial ekonomi dan memberikan kontribusi signifikan bagi masyarakat Surakarta. Dimiliki oleh Pemerintah Kota Surakarta, Perumda BPR Bank Solo berperan dalam meningkatkan pendapatan per kapita daerah, kesejahteraan, dan kemandirian masyarakat melalui produk-produknya yang menyasar kalangan ekonomi kecil dan menengah serta kelompok usaha di Surakarta. Sebagai peserta Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), simpanan masyarakat di

Perumda BPR Bank Solo dijamin oleh LPS sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan dan Peraturan LPS Nomor 1/PLPS/2005 tentang Program Penjamin Simpanan<sup>4</sup>

Dalam perkembangannya serta dalam rangka kesesuaian dengan peraturan yang berlaku, telah beberapa kali melakukan perubahan nama. Perubahan nama terakhir kali menjadi Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo (PD BPR Bank Solo). Perubahan tersebut sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo dan surat dari kantor Perwakilan Bank Indonesia Solo Nomor: 13/335/DKBU/IDAd/Slo perihal Penetapan Penggunaan Izin Usaha yang Dimiliki BPR Dengan Nama Baru.

## **2. Kebijakan Manajemen**

PD BPR Bank Solo yang merupakan salah satu Bank Pekreditan Rakyat milik Pemerintah Daerah memiliki peran yang penting dalam mengemban tugas sejalan dengan kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam menumbuhkembangkan perekonomian daerah Surakarta melalui upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Surakarta terutama yang berhubungan dengan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM). Peran aktif PD BPR Bank Solo dalam mengembangkan sektor riil khususnya kepada UMKM memang dirasakan masih relatif kecil yaitu baru sebesar Rp 25.114.777.107,- atau 22,92% dari total kredit yang mencapai Rp 109.597.663.765,- posisi estimasi Desember 2019.

---

<sup>4</sup> Perumda BPR Bank Solo. (n.d.). Sejarah Perumda BPR Bank Solo. Banksolo.Co.Id. <https://www.banksolo.co.id/?page=profil-sejarah>

Apabila dilihat dari tingkat kesehatan Bank periode tahun 2015-2019, maka kinerja bank dikategorikan Baik karena selama periode tersebut tingkat kesehatan PD BPR Bank Solo selalu dalam predikat Sehat dengan nilai komulatif sampai dengan 96,50 (Sehat), hal ini menunjukkan komitmen manajemen untuk bekerja keras dan berpegang teguh pada prinsip kehati-hatian sehingga fungsi bank sebagai intermediasi dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo memberikan penjabaran mengenai bentuk badan hukum dan ketentuan lainnya terkait dengan Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo beralih badan hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo. Pasal 6 Perda tersebut menyatakan bahwa modal dasar Perumda BPR Bank Solo yakni sebesar Rp. 50.000.000.000,00 (Lima puluh miliar rupiah) dengan sumber modal berasal dari penyertaan modal daerah, hibah, dan lainnya. Dalam hal tata kelola perusahaan yang baik Perumda BPR Bank Solo menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran. Pemerintahan daerah dalam hal memberikan intervensinya dapat memberikan penugasan khusus kepada Perumda BPR Bank Solo untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum juga sebagai pelaksanaan sebagian tugas pemerintah daerah.

Berkaitan dengan restrukturisasi, Pasal 34 Perda tersebut bahwa restrukturisasi dilakukan meliputi bidang regulasi ataupun Perusahaan. Restrukturisasi internal meliputi perubahan pada manajemen, operasional, sistem, dan prosedur. Demikian penataan hubungan dengan pemerintah daerah untuk

ditetapkan arahan dalam pelaksanaan kewajiban pelayanan publik. Restrukturisasi Perumda Bank Solo menjadi Perseroda dan kemudian menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) melibatkan serangkaian langkah yang kompleks dan membutuhkan koordinasi yang baik antara pemerintah daerah, manajemen bank, dan otoritas regulasi.

Arah kebijakan bisnis PD BPR Bank Solo jangka panjang 5 tahun (tahun 2020-2024) sebagai berikut:

- Jangka Pendek Untuk Periode 1 Tahun
  - a. Perubahan Badan Hukum BPR Bank Solo dari Perusahaan Daerah menjadi Perusahaan Umum Daerah.
  - b. Penyaluran kredit akan difokuskan pada segmen non ASN dengan komposisi mengarah ke 40% dari total kredit yang diberikan.
  - c. Penguatan penyaluran kredit untuk pengusaha mikro khususnya yang *non-bankable*.
  - d. Meningkatkan kesejahteraan karyawan.
  - e. Meningkatkan *branding* dan *image*.
  - f. Penanganan kredit bermasalah lebih terjadwal dan terstruktur dalam rangka memberikan kepastian pengembalian.
  - g. Kerja sama bagian audit internal dan bagian kepatuhan yang lebih sinergi
  - h. Marketing melakukan analisa terhadap pencapaian target penyaluran kredit maupun penghimpunan dana, baik berupa penyebab keberhasilan maupun mitigasi atas penyebab tidak tercapainya target dan menyusun alternatif solusinya.

- i. Meningkatkan kompetensi SDM dengan pelatihan dan pendidikan. Target pencapaian kinerja diukur dan dievaluasi secara bulanan.
  - j. Penguatan permodalan.
- Jangka Menengah Untuk Periode 3 Tahun
- a. Penyaluran kredit akan difokuskan pada segmen non ASN dengan komposisi mengarah ke 60% dari total kredit yang diberikan.
  - b. Penguatan penyaluran kredit untuk pengusaha mikro khususnya yang *non-bankable*.
  - c. Meningkatkan kesejahteraan karyawan.
  - d. Komposisi karyawan pemasaran mengarah ke 60% dari total karyawan.
  - e. Target pencapaian kinerja diukur dan dievaluasi secara bulanan.
  - f. Penguatan permodalan.
  - g. Pengembangan teknologi informasi dengan mengaplikasikan ATM *Cardless*.
  - h. Perluasan gedung kantor.
- Jangka Panjang Untuk Periode 5 Tahun
- a. Penguasaan pangsa pasar dengan penguatan strategi pemasaran berupa penambahan segmen pasar baru, diperkuat diversifikasi produk, diferensiasi pada kecepatan proses dan penguatan pembinaan terhadap debitur.
  - b. Perluasan akses pelayanan dengan membuka kantor cabang di wilayah Kabupaten Sukoharjo.
  - c. Proses bisnis dan operasional dilaksanakan mengarah pada pemanfaatan teknologi informasi.

- d. SDM mempunyai kompetensi dibidangnya masing-masing dan penguasaan teknologi informasi.

PD BPR Bank Solo dalam upayanya untuk mewujudkan visi dan misi sangat dipengaruhi oleh faktor internal maupun faktor eksternal. Melalui pendekatan analisis SWOT, hal-hal yang mempengaruhi kinerja PD BPR Bank Solo:

- *Strength* (Kekuatan)
  - a. Permodalan yang cukup kuat
  - b. Termasuk BPR papan atas di kota Surakarta
  - c. Lokasi usaha yang strategis
  - d. Dukungan Pemerintah Kota Surakarta yang kuat karena PD BPR Bank Solo merupakan Bank milik Pemerintah Kota Surakarta
- *Weakness* (Kelemahan)
  - a. Teknologi Informasi yang dimiliki belum memadai
  - b. Kualitas sumber daya manusia yang masih harus ditingkatkan
  - c. *Standart Operating Procedure* (SOP) yang masih harus diperbaiki
  - d. Masih lemahnya brand image
- *Opportunity* (Peluang)
  - a. Basis nasabah kredit pegawai yang kuat
  - b. Basis nasabah di pasar tradisional yang kuat
- *Threats* (Ancaman)
  - a. Telah banyak BPR yang memanfaatkan teknologi informasi
  - b. Persaingan suku bunga dan kecepatan proses kredit

### **3. Persoalan yang Dihadapi**

Berbeda dengan bentuk Badan Hukum Perumda yang dibahas sebelumnya, badan hukum Perseroda mengikuti

ketentuan korporasi dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Ketentuan mengenai kewenangan anggota Direksi Perusahaan Perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Pengurusan oleh Direksi perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Pengelompokan Perseroda sebagai suatu badan usaha berbadan hukum mempunyai perbedaan yang cukup signifikan dibandingkan dengan badan usaha tidak berbadan hukum. Sejak akta pendiriannya disahkan, maka Perseroda adalah personifikasi orang sebagai badan hukum. Akibat badan hukum Perseroda yang terpisah dari pendiri/pemegang saham, maka perbuatan hukum Perseroda dilakukan oleh direksi yang ditunjuk pada anggaran dasar. Setiap keputusan Direksi dalam mengurus Perseroda dilindungi oleh Doktrin *Business Judgement Rule* yang didasarkan pada asumsi bahwa dalam membuat keputusan bisnis yang tidak melibatkan kepentingan diri sendiri atau kesepakatan atas diri sendiri, direktur korporasi bertindak berdasarkan informasi, dengan itikad baik, dan dengan kepercayaan bahwa tindakan mereka dilakukan demi kepentingan terbaik dari perusahaan<sup>5</sup>.

Lahirnya Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan membawa implikasi penting bagi Perumda BPR Bank Solo. UU ini mewajibkan restrukturisasi Perumda BPR Bank Solo sebagai langkah mandatori untuk menyelaraskan operasionalnya

---

<sup>5</sup> Purba, R. P. B. (2020). Perubahan Status Badan Hukum Perumda Menjadi Perseroda dalam Rangka Kemandirian Direksi: Studi atas PDAM. *Jurnal Hukum: HUKUM UNTUK MENGATUR DAN MELINDUNGI MASYARAKAT* Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, 1(April 2019), 73–78.

dengan regulasi baru. UU No. 4 Tahun 2023 mewajibkan perusahaan daerah untuk menyesuaikan status hukum mereka sesuai dengan persyaratan baru yang diatur dalam undang-undang ini. Perumda BPR Bank Solo harus berubah menjadi Perseroan Daerah (Perseroda) sebelum dapat beroperasi sebagai Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Sebagai Perseroda dan kemudian BPR, Bank Solo akan memiliki akses yang lebih luas ke sumber-sumber modal dan pasar, memungkinkan ekspansi dan pengembangan produk dan layanan.

Wacana pengembangan Perumda BPR Bank Solo menjadi Perusahaan Perseroan Daerah yang selanjutnya disingkat Perseroda adalah bank perkreditan rakyat yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki pemerintah daerah melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Atas dasar tersebut untuk dapat memiliki kekuatan hukum maka perlu diatur dalam bentuk Perda. Perda dimaksudkan untuk:

- a. Memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan perubahan bentuk badan hukum
- b. Mengoptimalkan peran dan fungsi dalam menggerakkan perekonomian daerah maupun memberikan kontribusi bagi Pemerintah Daerah.

Sedangkan tujuan ditetapkannya Perda tersebut adalah untuk:

- a. Membantu menggerakkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah
- b. Memperluas produk usaha dan jangkauan pelayanan di bidang perbankan untuk meningkatkan usaha dan taraf hidup rakyat pada umumnya dan pengusaha mikro, kecil dan menengah pada khususnya
- c. Memperkuat kelembagaan dan struktur permodalan, dan daya saing Perumda BPR Bank Solo

- d. Mengoptimalkan kontribusi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Dibutuhkan langkah yang tepat dan segera dalam melaksanakan persoalan yang dihadapi dalam mempercepat proses Restrukturisasi Perumda BPR Bank Solo dari Perumda menjadi Perseroda, dan akhirnya menjadi BPR. Keberhasilan restrukturisasi ini akan meningkatkan efisiensi operasional, memperkuat daya saing, dan memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap pembangunan ekonomi daerah.

#### **4. Implementasi Asas dan Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

##### **a. Transparansi dan Akuntabilitas**

Prinsip transparansi menurut *United Nations Developments Programs* (UNDP) dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dan dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.<sup>6</sup> Menurut Mardiasmo, transparansi dimaknai sebagai keterbukaan pemerintah untuk memberikan informasi terkait dengan pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan.<sup>7</sup> Sejalan dengan definisi yang dikemukakan Mardiasmo, menurut Nico Adiranto, transparansi dapat dimaknai sebagai keterbukaan yang menyeluruh sehingga dapat memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Sadu Wastiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, blm. 33.

<sup>7</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 30.

<sup>8</sup> Nico Adiranto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 20.

Akuntabilitas menurut UNDP yaitu prasyarat bahwa setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik, harus dipertanggungjawabkan kepada publik.<sup>9</sup> Akuntabilitas menurut UNDP merupakan salah satu ciri atau karakteristik dari *good governance*. Akuntabilitas hampir selalu menjadi prinsip yang dipasangkan dengan prinsip transparansi. Keduanya memang menjadi sebuah pasangan prinsip yang saling melengkapi untuk mencapai tata kelola perusahaan yang baik. Miriam Budiarjo memaknai akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat tersebut.<sup>10</sup> Penerapan prinsip akuntabilitas pada konteks ini penting untuk mendorong optimalisasi pemanfaatan barang milik negara yang dihibahkan sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara transparan.

#### **b. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan**

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan diamanatkan di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan ini mempunyai makna bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>11</sup> Asas ini penting untuk diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penambahan Penyertaan Modal ini untuk menunjukkan

<sup>9</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 2.

<sup>10</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 397.

<sup>11</sup> Ali Marwam HSB, Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum, artikel dalam *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016, hlm. 254.

bahwa peraturan ini dibentuk dengan dasar legitimasi yang jelas.

#### c. Kepastian Hukum

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Kepastian hukum hakikatnya suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan untuk ditegakkan atau dilaksanakan.<sup>12</sup> Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Asas ini penting untuk diadopsi dan diuraikan dalam naskah akademik yang akan bermuara pada pengaturan tentang penyertaan modal, mengingat penyertaan modal hanya dapat dilakukan apabila telah mempunyai landasan hukum yang kuat.

### C. Implikasi Perubahan Nomenklatur dan Status Perumda Ke Perseroda

Berkaitan dengan perubahan nomenklatur perkreditan menjadi perekonomian bahwa sehubungan dengan telah di berlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4

---

<sup>12</sup> Mario Julyano dan Aditya Aditya Yuli Sulistyawan, Pemahaman tehadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Postivisme Hukum, artikel dalam *Jurnal Crepido*, Vol. 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm. 14.

tahun 2023 Tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan per tanggal 12 Januari 2023, Bank Perekonominan Rakyat kini menjadi istilah baru untuk BPR. Berdasarkan Pasal 314 huruf c Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, perlu dilakukan perubahan nomenklatur Bank Perkreditan Rakyat menjadi Bank Perekenominan Rakyat paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang. Perubahan nama dilakukan dalam rangka menghidupkan kembali peranan BPR sebagai penggerak roda perekonomian Indonesia, khususnya untuk masyarakat menengah ke bawah. BPR dianggap naik kelas tidak hanya memberikan kredit semata, namun telah berkontribusi dalam membangkitkan perekonomian nasional bersama-sama dengan bank umum.

Sekaligus dalam rangka memperbaiki tata kelola perbankan dengan harapan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat dan mendorong daya saing perbankan. Perubahan istilah BPR menjadi perekonomian membuat ruang kerja BPR menjadi lebih luas. Karena selama ini stigma BPR hanya melayani urusan kredit, padahal BPR juga melayani layanan perbankan lainnya seperti tabungan dan deposito. Bahkan juga bisa fungsi digitalisasi layanan, inklusi keuangan hingga edukasi ke masyarakat. Sebelumnya, BPR merupakan akronim dari Bank Perkreditan Rakyat yang secara fungsional hanya sebatas menghimpun dana dan menyalurkan kredit kepada masyarakat. Namun, kegiatan-kegiatan seperti penetrasi pasar modal, transfer dana, dan penukaran valuta asing belum dapat diakomodir oleh BPR.

Namun setelah BPR berubah menjadi Bank Perekenominan Rakyat, maka secara kontekstual BPR dianggap mampu

mengakomodir sektor ekonomi secara lebih luas. Di dalam UU Nomor 4 tahun 2023 secara tegas menyebutkan bahwa meskipun BPR memiliki fungsi tambahan yaitu sebagai penyedia kegiatan usaha penukaran valuta asing (KUPVA). Bagaimanapun BPR tetap dilarang untuk melakukan kegiatan usaha atau transaksi dalam valuta asing. Di sisi lain, UU Nomor 4 tahun 2023 juga membahas terkait akuisisi Lembaga Keuangan Mikro (LKM) oleh BPR. Pada prinsipnya, ketika LKM berhasil diakuisisi oleh BPR, maka entitas penggabungan tersebut wajib berubah menjadi BPR. Dengan perubahan nama, fungsi dari BPR semakin dikuatkan dengan memperluas bidang usaha ke arah penukaran valuta asing serta transfer dana. Walaupun demikian pengaturan perizinan, pengawasan, pemeriksaan dan pengenaan sanksi terhadap penukaran valuta asing yang dilakukan Bank Perekonomian Rakyat tetap diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Langkah ini dilakukan agar BPR semakin berperan dalam menopang bisnis Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) yang nantinya dapat menopang perekonomian Indonesia. Selain itu Bank Perekonomian Rakyat juga memiliki peluang untuk memasuki pasar modal.

Diketahui bahwa perubahan status perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah akan membawa pada beberapa implikasi. Namun pertama-tama harus dipahami bahwa perusahaan perseroan daerah adalah sama hakikatnya dengan perseroan terbatas. Oleh karenanya perseroan merupakan entitas yang ‘terpisah’ dan ‘berbeda’ dari pemiliknya, dalam hal ini pemegang saham<sup>13</sup>. Dengan demikian, perusahaan perseroan daerah, sekalipun didirikan dan sebagian besar sahamnya dimiliki oleh daerah, akan tetapi perusahaan

<sup>13</sup> Harahap, M. Y. (2011). Hukum Perseroan Terbatas (3rd ed.). Sinar Grafika.hlm. 57

perseroan daerah harus dipandang sebagai entitas yang mandiri, terpisah dari daerah. Hal ini membatasi kewenangan kepala daerah terhadap perusahaan daerah (berbeda dari perusahaan umum daerah dimana kepala daerah menjadi salah satu organnya).

Kemandirian perusahaan perseroan daerah juga mengandung makna bahwa keberadaannya sebagai subjek hukum, membawa implikasi bahwa perseroan dapat memperoleh, menguasai, dan mengalihkan kepemilikan atas namanya sendiri. Dengan demikian perseroan bisa memiliki kekayaan atas nama dirinya sendiri dan tidak berkait langsung dengan daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka tanggung jawab pemilik saham hanya sebesar nilai saham yang dimiliki<sup>14</sup>.

Artinya, pemilik saham dalam hal ini daerah sebagai pemilik saham terbesar dan pemilik saham lain, tidak bertanggung jawab terhadap utang perseroan, demikian juga sebaliknya. Dengan kata lain, utang perseroan merupakan tanggung jawab perseroan, pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar saham yang dimilikinya. Hal ini akan melindungi daerah dari kemungkinan merugi atau ‘dipaksa’ mengeluarkan sejumlah dana apabila perusahaan milik daerah mengalami kerugian. Bahkan daerah sebagai pemegang saham dapat pula tidak ikut mengurus perseroan, apabila pemegang saham tidak terpilih sebagai direksi<sup>15</sup>. Direksi adalah organ dalam perseroan yang bertindak untuk dan atas nama perseroan, dalam tindakannya tersebut harus mendasarkan pada kewenangan yang dimilikinya (*intra vires*).

Berpijak pada uraian di atas, maka diketahui bahwa perubahan status dari perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah memiliki implikasi yuridis.

---

<sup>14</sup> Ibid. hlm 58

<sup>15</sup> Ibid.hlm 59

Implikasi ini terutama dipumpukan pada perbedaan status yang berdampak pada kepemilikan, pengelolaan, dan pertanggung jawaban. Perubahan perusahaan umum daerah menjadi perusahaan perseroan daerah mengandung makna terjadinya perubahan status, bahwa perusahaan milik daerah ini menjadi entitas hukum yang berdiri secara mandiri, lepas dari daerah yang memiliki. Entitas hukum yang berdiri secara mandiri merupakan penyandang hak dan kewajiban, sehingga mampu melakukan perbuatan hukum dan bertanggung jawab secara hukum sendiri. Tanggung jawab daerah hanyalah sebesar saham yang dimiliki, seperti juga tanggung jawab pihak lain yang turut memiliki perusahaan perseroan daerah, yang dinyatakan dalam bentuk saham. Oleh karenanya pengelolaan perusahaan perseroan daerah ini dilakukan oleh organ perusahaan yang tidak secara langsung adalah kepala daerah. Dengan kata lain, kepala daerah tidak memiliki kewenangan langsung atas perusahaan daerah berbentuk perseroan karena kepala daerah bukan salah satu organ. Kemandirian ini diharapkan mampu meningkatkan kinerja perusahaan daerah dan laba yang diperoleh mampu meningkatkan pendapatan daerah.

### BAB III

#### EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

##### A. Evaluasi Peraturan

Dalam negara hukum modern tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas klasik yang sampai saat ini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang berfungsi memunculkan beberapa instumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan merupakan awal mula dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.

Proses kegiatan penyelenggaraan perencanaan dilakukan baik pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) maupun koordinasi antar lingkup pemerintahan melalui suatu proses dan mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan nasional. Proses penyelenggaraan perencanaan harus dapat memberikan arahan bagi peningkatan pengembangan sosial-ekonomi dan kemampuan masyarakat, oleh karena itu diperlukan adanya sinkronisasi antara rencana program/kegiatan oleh organisasi publik dengan rencana kegiatan masyarakat dan pemangku kepentingan.

Proses penyelenggaraan perencanaan perlu diikuti oleh adanya mekanisme pemantauan kinerja kebijakan, rencana program, dan pembiayaan secara terpadu bagi penyempurnaan kebijakan perencanaan selanjutnya; dan mekanisme koordinasi perencanaan horizontal dan vertikal yang lebih difokuskan pada komunikasi dan dialog antar lembaga perencanaan dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, dan saling ketergantungan satu sama lain. Proses perencanaan dilaksanakan dengan memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, sehingga perlu diselenggarakan secara seimbang dan serasi untuk menjamin keselarasan pembangunan antar daerah tanpa mengurangi kewenangan daerah sesuai semangat desentralisasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Indonesia adalah negara hukum. Hukum tertulis di Indonesia diwujudkan dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 13 Tahun 2022 menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Daerah dapat membentuk peraturan daerah atau peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang 13 Tahun 2022 berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

## **B. Analisis Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Terkait**

### **1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) merupakan landasan konstitusional bagi daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan (medebewind). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan

peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Kaitan dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kota Surakarta merupakan Daerah Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950, dan oleh karena itu, berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pemerintah Daerah Kota Surakarta berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah, lebih spesifik berkaitan dengan Perubahan Nomenklatur dan Perubahan Perusahaan Umum Daerah menuju Perseroda.

Terkait dengan badan usaha milik daerah di Indonesia adalah berangkat dari ketentuan konstitusional Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang menghendaki cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 merupakan sendi utama bagi politik ekonomi dan politik sosial Indonesia. Ujungnya adalah keselarasan demokrasi politik yang dilengkapi demokrasi ekonomi, karena tanpa demokrasi ekonomi maka akan terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada satu atau beberapa kelompok yang kemudian akan membentuk kekuasaan ekonomi yang dapat “membeli” atau “mengatur” kekuasaan politik.

## **2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas**

Pada prinsipnya apabila tidak diatur secara khusus maka UU Perseroan Terbatas diberlakukan dalam pengurusan Perusahaan Perseroan Daerah, sehingga ketentuan dalam UU Perseroan Terbatas tetap berlaku atas BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan Daerah. Secara tegas Pasal 136 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang

Badan Usaha Milik Daerah mengatur bahwa, Pengurusan perusahaan perseroan Daerah dilakukan sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Selain itu dalam Pasal 339 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur bahwa, Perusahaan perseroan Daerah setelah ditetapkan dengan Perda, pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

- a. Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas
- b. Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas.
- c. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
- d. Ketentuan mengenai RUPS.
- e. Pengawasan terhadap perusahaan perseroan Daerah.
- f. Pengurusan oleh Direksi perusahaan perseroan Daerah.
- g. Pengajuan gugatan oleh pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah.
- h. Ketentuan mengenai kewenangan anggota Direksi perusahaan perseroan Daerah.
- i. Laporan tahunan bagi perusahaan perseroan Daerah.
- j. Penggunaan laba perusahaan perseroan Daerah.
- k. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran perusahaan perseroan Daerah.

1. Pengurusan perusahaan perseroan Daerah

Apabila peraturan dibawahnya tidak mengatur secara spesifik, maka dalam kedudukannya sebagai *lex Superior* maka, UU Perseroan Terbatas menjadi sumber hukum utama dalam pengelolaan Perusahaan Perseroan daerah.

**3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat suatu aturan untuk mengatur masyarakat daerah tersebut didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

Pasal 7

1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

## Pasal 8

1. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
2. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten dalam hierarki peraturan perundang-undangan memberikan kejelasan mengenai eksistensi dari implementasi kewenangan daerah dalam membuat suatu peraturan. Selain itu, apabila dikaitkan dengan hierarki tersebut, maka sepatutnya Peraturan Daerah dibuat dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan diatasnya agar tidak terjadi konflik norma.

**4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-**

### **Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Pemerintahan Daerah) merupakan pedoman pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta sebagai sumber kewenangan atribusi bagi Pemerintahan Daerah.

Pasal 236 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyebutkan, "Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda". Di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah mengatur beberapa hal salah satunya mengenai pendirian BUMD, tujuan pendirian BUMD, sumber modal BUMD, penyertaan modal BUMD, Perusahaan Umum Daerah, Organ Perusahaan Umum Daerah, Laba Perusahaan Umum Daerah, restrukturisasi, pembubaran Perusahaan Umum Daerah, serta pengelolaan BUMD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 304 UU Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD. Penyertaan modal Daerah dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.

Pasal 331 UU Pemerintahan Daerah menyatakan Daerah dapat mendirikan BUMD. Pendirian BUMD ditetapkan dengan Perda. BUMD terdiri atas perusahaan

umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Pendirian BUMD bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

#### **5. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan**

Lahirnya Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan membawa implikasi penting bagi Perumda BPR Bank Solo. UU ini wajibkan restrukturisasi Perumda BPR Bank Solo sebagai langkah mandatori untuk menyelaraskan operasionalnya dengan regulasi baru. UU No. 4 Tahun 2023 mewajibkan perusahaan daerah untuk menyesuaikan status hukum mereka sesuai dengan persyaratan baru yang diatur dalam undang-undang ini. Perumda BPR Bank Solo harus berubah menjadi Perseroan Daerah (Perseroda) sebelum dapat beroperasi sebagai Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Sebagai Perseroda dan kemudian BPR, Bank Solo akan memiliki akses yang lebih luas ke sumber-sumber modal dan pasar, memungkinkan ekspansi dan pengembangan produk dan layanan.

#### **6. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut PP 54/2017) ini mengatur antara lain kewenangan kepala Daerah pada BUMD, pendirian, modal, organ dan kepegawaian, satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya, perencanaan, operasional dan pelaporan, Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, pengadaan barang dan jasa, kerjasama, pinjaman, penggunaan laba, anak perusahaan, penugasan pemerintah kepada BUMD, evaluasi, Restrukturisasi, perubahan bentuk hukum, dan Privatisasi, penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMD, kepailitan, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan lain-lain seperti pengaturan mengenai asosiasi BUMD.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka rencana perubahan bentuk hukum yang dilakukan Bank Solo dari Perumda menuju Perseroda mempunyai landasan hukumnya. Sepanjang pengaturan dan pelaksanaannya merujuk ketentuan di atas.

**7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah**

Bahwa peraturan ini merupakan peraturan pelaksana ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan

produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah.

**8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini melaksanakan amanat dalam Pasal 39 dan Pasal 58 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah berkaitan dengan proses pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi dilakukan yang dilakukan melalui sistem seleksi.

**9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah**

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Peraturan ini melaksanakan amanat dalam Pasal melaksanakan ketentuan Pasal 90, Pasal 94 ayat (9), Pasal 96 ayat (7), Pasal 97 ayat (9) dan Pasal 111

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah berkaitan dengan rencana bisnis, rencana kerja dan anggaran, kerja sama, pelaporan dan evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.

**10. Peraturan Daerah (PERDA) Kota Surakarta Nomor 1  
Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah  
Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo**

Peraturan Daerah ini menjadi dasar hukum terkait Perumda BPR Bank Solo. Dalam Pasal 3 Maksud berdirinya Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo adalah untuk meningkatkan peran dan fungsi Badan Usaha Milik Daerah dalam mendorong pertumbuhan perekonomian, menggali dan meningkatkan potensi pendapatan asli daerah guna mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pasal 35 (1) menyatakan bahwa Restrukturisasi dilakukan restrukturisasi regulasi dan/atau restrukturisasi Perusahaan. Melalui restrukturisasi dengan perubahan bentuk hukum ini memberikan landasan atas hal tersebut.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Pada prinsipnya landasan filosofis memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang terdapat dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Begitu juga dengan landasan pembentukan peraturan daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Sebuah Peraturan Daerah dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Peraturan Daerah dalam kenyataan. Oleh karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam Peraturan Daerah hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut masyarakat Kota Surakarta.

Sebuah negara hukum kesejahteraan yang diklaim banyak oleh negara di dunia perlu untuk mengkaji kebijakan ekonomi dengan dasar atau basis konstitusi. Pembangunan ekonomi, bagaimanapun memerlukan dukungan kelembagaan dan sistem norma, baik sistem hukum (*rule of law*) maupun sistem etika (*rule of ethic*) yang mengatur dan mengarahkan secara efektif dan efisien agar tujuan kesejahteraan yang adil dan merata dapat dicapai dengan sebaik-baiknya. Oleh karena itu sistem ekonomi dan kebijakan pembangunan ekonomi harus tunduk kepada kesepakatan hukum tertinggi yaitu Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar desain hukum konstitusi

(*constitutional law*) dan etika konstitusi (*constitutional ethics*) yang harus menjadi landasan sistem ekonomi dan kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Cita-cita sosial negara Indonesia jelas tercermin dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan juga dalam batang tubuhnya. Bahkan “Kesejahteraan Sosial” menjadi judul bab tersendiri dalam Bab XIV UUD Tahun 1945. Setelah perubahan Bab XIV ini diubah dan dilengkapi menjadi “Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial. Adapun dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 pengertian yang terkait dengan hal itu disebut dengan perkataan “Kesejahteraan Umum” dan “Keadilan Sosial”. Empat tujuan bernegara yang dirumuskan dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan “kesejahteraan umum”, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. UUD NRI Tahun 1945 adalah Konstitusi Ekonomi (*Economic Constitution*) dan sekaligus Negara Kesejahteraan (*Welfare Constitutions*). Sila ke-2 Pancasila “Kemanusian yang adil dan beradab” dan sila ke-5 “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas dasar kekeluargaan”, termasuk dalam pengertian mikro dalam hubungan kerja industrial, setiap unit usaha merupakan suatu kesatuan susunan usaha yang berdasar atas kekeluargaan dan kebersamaan atau hubungan (*partnership*). Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan persoalan hubungan antara pekerja dan pengusaha maka UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi Ekonomi Indonesia tidak hanya berpihak pada para pengusaha tetapi juga para pekerja Indonesia “*The Workers Constitution*”

khususnya Pasal 27 ayat (2) "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan", Pasal 28D ayat (2) "Setiap orang berhak untuk bekerja dan mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja". Sebagai Konstitusi Ekonomi dan Konstitusi Kesejahteraan, oleh sebab itu berbagai kebijakan ekonomi harus mempertimbangkan aspek-aspek kelembagaan dalam arti luas, yaitu mencakup institusi-institusi yang bekerja di sektor publik atau negara, disetor masyarakat, dan di lingkungan dunia usaha, pelbagai perangkat hukum dan kelembagaan hukum, serta budaya dan tradisi etika beserta infrastruktur pendukungnya yang diharapkan berfungsi dengan baik untuk tujuan keadilan dan kesejahteraan yang adil dan merata.

Dalam konteks perbankan dan permodalan, hal tersebut juga perlu diselaraskan dengan pembangunan nasional, yang merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Serta, dalam menghadapi perkembangan perekonomian nasional yang senantiasa bergerak cepat, kompetitif, dan terintegrasi dengan tantangan yang semakin kompleks serta sistem keuangan yang semakin maju, perbankan perlu penyesuaian kebijakan di bidang ekonomi.

Landasan filosofis dari rencana pengaturan perda ini yaitu adanya kebijakan otonomi daerah yang bermaksud mendekatkan pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat salah satunya ditentukan oleh pelayanan aktivitas perekonomian di daerah. Aktivitas perekonomian di daerah, selain membantu perkembangan

perekonomian masyarakat, juga menjadi salah satu sumber pendapatan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

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

Peran BPR sebagai salah satu BUMD akan semakin meningkat manakala ada penguatan permodalan, penataan organ dan kepemilikan, serta penguatan tata kelola yang sehat dan berdaya saing. Seiring dengan adanya peluang secara normatif untuk melakukan pergeseran atau perubahan bentuk BUMD yang semula berbentuk Perusahaan Umum Daerah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah, maka Perumda BPR Bank Solo merasa memenuhi persyaratan untuk perubahan bentuk hukum

#### **B. Landasan Sosiologis**

Pada dasarnya landasan sosiologis menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara atau daerah. Hal itu berarti landasan sosiologis harus mampu menggambarkan dan mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat atau Pemerintah Daerah. Pada landasan sosiologis perlu menguraikan berbagai fakta sosiologis mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat/Pemerintah Daerah berkaitan

dengan perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo menjadi Perusahaan Perseroan Daerah

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo menjadi lembaga keuangan yang dibentuk untuk melayani kebutuhan pelayanan jasa-jasa perbankan bagi masyarakat ekonomi lemah, terutama usaha kecil di kota Surakarta yang menjadikan kearifan lokal / *local wisdom* bagi Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo. Hal ini tercermin dalam penyaluran kredit bagi masyarakat ekonomi lemah terutama pada pedagang pasar dan UKM yang didistribusikan pada kredit pasar Melati dan kredit UKM Melati. 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. Dengan demikian pula, BPR hadir sebagai ujung tombak bagi kemajuan pemerataan ekonomi di daerah yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi mikro.

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo dalam menjalankan kegiatan usaha nya tunduk dan patuh berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umu Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo. Untuk mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah di segala bidang, Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo melakukan usahanya berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kehati-hatian. Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo juga melaksanakan kegiatan usahanya bertujuan untuk

menanggulangi lintah darat/pelepas uang di daerah, terutama di pasar-pasar, menunjang Pembangunan di segala bidang, dan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di daerah.

Adapun landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah yaitu:

1. Eksistensi Perumda BPR Bank Solo sebagai salah satu lembaga keuangan mikro (*mikro finance*) yang telah menunjukkan perannya selama kurang lebih 42 tahun (sejak berdiri 1982)
2. Selama rentang waktu beberapa tahun terakhir, kinerja keuangan Perumda BPR Bank Solo menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan.
3. Dalam pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah (sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), eksistensi dan peran BUMD mengalami pergeseran. Salah satu peluang pengaturan yaitu dimungkinkannya pergeseran atau perubahan bentuk hukum BPR Bank Solo, dari semula Perusahaan Umum Daerah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah
4. Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, perubahan status dari Perusahaan Umum Daerah (Perumda) menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) memerlukan langkah awal perubahan status menjadi Perseroan Daerah (Perseroda).
5. Kehendak mengubah bentuk Perumda BPR Bank Solo dilatarbelakangi oleh tuntutan ekspansi aktifitas dunia perbankan yang tidak sekedar menjadikan Pemerintah

Daerah sebagai pemodal, tetapi juga pihak masyarakat atau dunia usaha melalui pembelian saham.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk ini untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Daerah yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Peraturan Daerah sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

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

Pembentukan peraturan daerah yang dilakukan berkenaan dengan perubahan bentuk Perumda BPR Bank Solo dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta dengan berkaca atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah dalam Pasal 402 memberikan penjelasan bahwa izin Perusahaan yang dikeluarkan sebelum berlakunya Undang-

Undang Nomor 23 tahun 2014 yang tetap berlaku hingga berakhirnya izin tersebut dan BUMD yang telah ada maka wajib menyesuaikan diri dengan ketentuan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2023 dalam jangka waktu paling lama 3 tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Hal ini yang menjadikan dasar yuridis atas pembentukan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan landasan hukum disini meliputi: pertama, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pembentukan Daerah yang bersangkutan; kedua: peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan pembuatan Peraturan Daerah; dan ketiga: peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi Peraturan Daerah yang dibentuk.

Sesuai konsep keberlakuan yuridis maka suatu kaidah merupakan bagian dari sistem kaidah dimana didalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk yang satu terhadap yang lain; kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi. Konsep keberlakuan yuridis tersebut memberikan makna bagi konsep landasan yuridis suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini termasuk Peraturan Daerah, bahwa peraturan perundang-undangan lebih rendah divalidasi oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Berdasarkan konsepsi demikian maka peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan lebih

rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Adapun peraturan perundang-undangan yang relevan sebagai rujukan atau acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah BPR Bank Solo adalah:

1. Pasal 18 Ayat (1), (2), (5), dan (6), serta Pasal 33 Ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2023 Tentang Provinsi Jawa Tengah;
3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018

- tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah
  10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah
  11. Peraturan Daerah (PERDA) Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAHAN PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan Bab V pada kajian akademik yang pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk. Dalam bab tersebut, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, terlebih dahulu merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Dibawah ini akan diuraikan sasaran, arah dan jangkauan pengaturan hingga ruang lingkup materi muatan sesuai dengan ketentuan dimaksud.

#### A. Jangkauan Pengaturan Peraturan Daerah

UU No. 23 Tahun 2014 dimungkinkan adanya 2 (dua) jenis BUMD yaitu Perusahaan Umum Daerah (PD) dan Perusahaan Perseroan Daerah (PT). Kemungkinan lain yaitu pergeseran bentuk PD menjadi PT sepanjang memenuhi persyaratan dalam peraturan perundang-undangan. Sasaran yang akan diwujudkan dengan disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah adalah terlaksananya perintah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yaitu Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo.

Selain sebagai penyesuaian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, perubahan bentuk badan hukum ini diharapkan juga akan dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan agar menjadi lebih efektif, efisien dan produktif sehingga pada akhirnya akan memenuhi kebutuhan bagi masyarakat, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, dan memperoleh keuntungan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah adalah meliputi perubahan bentuk badan hukum dan pengelolaan perusahaan umum. Sedangkan arah dari Rancangan Peraturan Daerah adalah mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi pihak-pihak terkait dalam pengelolaan dan pengembangan Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Kota Surakarta yaitu Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo.

Kemudian hal yang kedua adalah menampung atau mewadahi kebutuhan khusus daerah atau aspek lokalitas. Ruang untuk penyerapan kebutuhan khusus daerah melalui pengaturan ke dalam peraturan daerah sangat terbuka lebar. Materi muatan yang demikian dijamin secara spesifik oleh undang-undang. Materi muatan peraturan daerah tersebut adalah penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; serta materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 236 ayat [3] & [4] UU No. 23 Tahun 2014). Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011

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

#### B. Arah Pengaturan Peraturan Daerah

Berdasarkan jangkauan pengaturan sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka rancangan Perda Kota Surakarta tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah diarahkan pada pengaturan mengenai: (1) kewenangan daerah dalam melakukan perubahan bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah; (2) materi lain sebagai dampak dari kewenangan daerah melakukan perubahan bentuk BUMD, yaitu: pengaturan tentang kedudukan, organ, dan mekanisme kerja Perusahaan Perseroan Daerah yang mengacu pada perundang-undangan Perseroan Terbatas sebagai payung hukumnya (*lex generalis*).

Sebagaimana telah dijelaskan dalam landasan teoretis BAB II kewenangan pada hakikatnya merupakan prasyarat bersifat *a priori* sebelum pemerintah dapat melakukan tindak pemerintahan. Karena tindakan perubahan bentuk hukum BUMD adalah tindak pemerintahan maka diperlukan kewenangan pemerintahan yang akan menjadi dasar bertindak dalam melakukan kegiatan perubahan bentuk hukum. Secara teoretis, berkaitan dengan kewenangan, berlaku asas atau prinsip bahwa tanpa kewenangan maka pemerintah tidak dapat melakukan tindak pemerintahan. Lebih lanjut, asas atau prinsipnya lagi, kewenangan pemerintahan tersebut harus bersumber dari atau

ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini adalah peraturan daerah itu sendiri. Beranjak dari pengertian tersebut maka tindak pemerintahan dalam rangka perubahan bentuk BUMD BPR Bank Solo harus didahului terlebih dahulu oleh proses pemberian kewenangan (*powerconferring rules*) kepada pemerintah melalui peraturan daerah.

### C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Sistematika materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah yaitu:

1. Pendahuluan/Konsideran, materi yang dimuat:
  - a. Pertimbangan yang memuat pokok pikiran yang bersifat filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Menurut Lampiran II Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan jelas menyatakan bahwa Konsideran Menimbang merupakan uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan, dan khusus terkait dengan Konsideran menimbang Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pada hakikatnya memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Daerah yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

- b. Dasar Hukum yang memuat peraturan perundang-undangan yang melandasi dan terkait dengan rancangan peraturan ini.

Secara normatif, didasarkan pada Lampiran II Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Dasar Hukum memuat: (a) Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan (b) Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kemudian mengacu pada Lampiran II Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada prinsipnya adanya pembatasan/ limitatif terkait dengan peraturan perundang-undangan yang paling utama yang harus dimuat/dicantumkan dalam setiap penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, antara lain yakni Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang dalam bidang ekonomi.

- c. Memutuskan/ menetapkan untuk menyatakan persetujuan yang telah diberikan oleh institusi pembuat peraturan dan keabsahan peraturan berdasarkan kewenangan institusi dan tingkat/ level dari peraturan tersebut berdasarkan hierarki yang ada.

2. Batang Tubuh/Isi Peraturan, materi yang dimuat:
  - a. Ketentuan Umum
  - b. Materi Pokok yang Diatur
  - c. Ketentuan Sanksi
  - d. Ketentuan Pidana (jika perlu)
3. Penutup, materi yang dimuat:
  - a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Berita Negara Republik Indonesia
  - b. Penandatanganan
  - c. Pengesahan

Sistematika Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta Tentang Peraturan Daerah Kota Surakarta Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Bank Solo dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum
2. Perubahan Bentuk Hukum, Nama, dan Tempat Kedudukan
3. Jangka Waktu Berdiri
4. Maksud dan Tujuan
5. Kegiatan Usaha
6. Modal dan Saham
7. Anggaran Dasar
8. Modal dan Kepegawaian
9. Ketentuan Peralihan
10. Ketentuan Penutup

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

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

1. Rencana Pemerintahan Daerah Kota Surakarta untuk membentuk Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo memiliki makna signifikan bagi peningkatan perekonomian masyarakat (khususnya melalui layanan perbankan) maupun bagi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
2. Gagasan penyusunan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Oleh sebab itu, rencana perubahan bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo ini tidak sekedar hanya karena pemerintah memiliki kewenangan untuk itu, namun juga karena terdapat alasan substansial dari sisi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang melegitimasi tindakan pemerintah.
3. Sasaran jangkauan dan arah rancangan peraturan daerah yakni sebagai penyesuaian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, perubahan bentuk badan hukum ini diharapkan juga akan dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan agar menjadi lebih efektif,

efisien dan produktif sehingga pada akhirnya akan memenuhi kebutuhan bagi masyarakat, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, dan memperoleh keuntungan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

#### B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang diberikan adalah sebagai berikut:

1. Perlu segera disusun Perda tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo ini sebagai dasar bagi manajemen untuk melakukan tindak lanjut pengurusan status badan hukum baru sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.
2. Melalui Perubahan Bentuk Hukum Perumda BPR Bank Solo menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo dapat memperluas cakupan bisnisnya, meningkatkan keuntungan sekaligus Pendapatan Asli Daerah, dan memaksimalkan pelayanannya.
3. Direkomendasikan agar Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo Menjadi Perusahaan Perseroan Terbatas Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Solo menjadi prioritas dalam Program Legislasi Daerah Kota Surakarta mengingat hal ini berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku, Jurnal, Makalah

- Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 397.
- Ali Marwam HSB, Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum, artikel dalam *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, September 2016, hlm. 254.
- Anggraeni, D., & Pratomo, W. B. (2023). Dampak undang-undang nomor 4 tahun 2023 tentang pengembangan dan penguatan sektor keuangan (P2SK) terhadap kelangsungan sektor jasa keuangan khususnya sektor lembaga pembiayaan. Fair Value : *Jurnal Ilmiah Akuntansi Dan Keuangan*, 5(12), 1–10.  
<https://journal.ikopin.ac.id/index.php/fairvalue>
- Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, h. 221.
- Harahap, M. Y. (2011). *Hukum Perseroan Terbatas* (3rd ed.). Sinar Grafika.hlm. 57
- Mardiasmo, *Otonomi dan Managemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 30.
- Mario Julyano dan Aditya Aditya Yuli Sulistyawan, Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Postivisme Hukum, artikel dalam *Jurnal Crepido*, Vol. 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm. 14.
- Nico Adiranto, *Good e Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 20.

Paramitha, A. ayu, Widodo, I. S., Amin, F., Widodo, M. F. S., Kamil, H., Muhtar, M. H., Taufik, A., Zaelani, M. A., Jnear, S., Anam, S., Rahman, A., Suwandoko, Junaidi, Yudanto, D., Khasanah, D. D., Munir, S., Tinambunan, H. S. R. T., Yuliarti, A., & Gazali, M. (2023). *Hukum Administrasi Negara* (A. Iftiah (ed.)). Sada Kurnia Pustaka

Purba, R. P. B. (2020). Perubahan Status Badan Hukum Perumda Menjadi Perseroda dalam Rangka Kemandirian Direksi: Studi atas PDAM. *Jurnal Hukum: HUKUM UNTUK MENGATUR DAN MELINDUNGI MASYARAKAT* Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, 1(April 2019), 73–78.

Sadu Wastiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, blm. 33.

Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 2.

### **Internet**

Perumda BPR Bank Solo. (n.d.). Sejarah Perumda BPR Bank Solo. Banksolo.Co.Id. <https://www.banksolo.co.id/?page=profil-sejarah>

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 94 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Solo