

**NASKAH AKADEMIK**

**PERUSAHAAN PERSEROAN DAERAH BANK PEREKONOMIAN RAKYAT  
BANK DAERAH LAMONGAN  
(PT. BPR BANK DAERAH LAMONGAN (PERSERODA))**

## DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Identifikasi Masalah .....	5
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik .....	6
1.4. Metode .....	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS.....	9
2.1 Kajian Teoritis.....	9
2.1.1. Otonomi Daerah.....	9
2.1.2. Tinjauan tentang Badan Usaha Milik Daerah.....	10
2.1.3. Tinjauan tentang Bank Perekonomian Rakyat .....	16
2.2 Kajian Terhadap Asas.....	19
2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan.....	23
1. Kondisi Umum Kabupaten Lamongan .....	23
2. Kajian Atas Praktik Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah Secara Umum .....	27
3. Kajian Atas Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan. 31	
4. Implikasi Penerapan .....	35
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN.....	41
PERUNDANG-UNDANGAN .....	41
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	42
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730) .....	43
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845). .....	43
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).....	44

5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234). sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) .....	46
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).....	48
7. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173) .....	49
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157) .....	49
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 700) .....	50
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 (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 155) .....	50
11. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 11/OJK) .....	51
12. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 14)	51
13. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 17 Tahun 2018 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 17).	52
<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>54</b>
4.1 Landasan Filosofis .....	54
4.2 Landasan Sosiologis .....	57
4.3 Landasan Yuridis.....	59
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH .....</b>	<b>61</b>

5.1 Sasaran.....	61
5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan .....	62
5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan .....	63
<b>BAB VI PENUTUP.....</b>	<b>67</b>
6.1 Simpulan .....	67
6.2 Saran .....	68
<b>DAFTAR BACAAN.....</b>	<b>70</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Salah satu hal yang menjadi otonomi daerah adalah keuangan, penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan

retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Dalam melaksanakan asas otonomi, pemerintah diberi amanat oleh undang-undang untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi daerah yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan wewenang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan wewenang pemerintah dibidang tertentu secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Otonomi bertanggungjawab adalah daerah harus dapat meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan kemakmuran serta hubungan yang serasi antara pemerintah dengan pemerintah daerah, sehingga terjaga keutuhan negara kesatuan.

Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Salah satu perwujudan otonomi daerah dalam hal keuangan adalah Daerah dapat mendirikan BUMD, dimana modal pendirian BUMD bersumber dari penyertaan modal Daerah, pinjaman, hibah, atau sumber modal lainnya yang terdiri dari kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset dan agio saham. Pendirian BUMD ini, tentunya tidak terlepas dari fungsi pemerintah daerah dalam hal pelayanan masyarakat, oleh karena itu pendirian BUMD bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, 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 tentunya untuk memperoleh laba dan/atau keuntungan. Sehingga dalam hal pendirian BUMD didasarkan pada kebutuhan Daerah yang dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat dan kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk yang dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran dan analisis kelayakan keuangan serta analisis aspek lainnya.

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang didirikan berdasarkan Peraturan daerah kabupaten lamongan Nomor 6 Tahun 2019 merupakan perubahan dari Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Daerah Bank Daerah Lamongan yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001. Perubahan ini merupakan amanat dari 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 serta Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, maka bentuk badan hukum Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan dari

Perusahaan Daerah harus disesuaikan dan diubah menjadi Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan Daerah.

Selanjutnya dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan maka Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan sekali lagi mengalami perubahan bentuk. Berdasarkan Pasal 14 undang-undang tersebut, yang mengubah ketentuan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, mengatur bahwa bentuk badan hukum BPR menjadi hanya dua, yaitu Perseroan Terbatas atau Koperasi. Sehingga Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang berbentuk Perumda (Perusahaan Umum Daerah) harus menyesuaikan bentuk hukum menjadi Perseroan Terbatas atau Koperasi. Dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang merupakan BUMD maka bentuk hukum yang sesuai adalah Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa Perseroda merupakan Perusahaan perseroan Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah. Sehingga hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengamanatkan bahwa bentuk badan hukum BPR menjadi hanya dua, yaitu Perseroan Terbatas atau Koperasi.

Selain itu berdasarkan Pasal 314 Undang-Undang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan maka BPR wajib melakukan perubahan nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat”



menjadi “Bank Perekonomian Rakyat” paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang mengenai Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan diundangkan. Sehingga ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan tidak hanya mengubah bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi bentuk baru, yaitu Perseroan akan tetapi memberi nama baru atau nomenklatur baru, dari semula Bank Perkreditan Rakyat setelah mengikuti penyesuaian menjadi Bank Perekonomian Rakyat.

Selanjutnya berdasarkan pasal Pasal 114 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa perubahan status Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah untuk memberi akibat hukum sehingga legalitas Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan diakui.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan paparan dalam latar belakang masalah tersebut, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang akan menjadi fokus kajian dalam penyusunan Naskah Akademik sebagai berikut:

1. Permasalahan apa yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Lamongan atas Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan, serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Mengapa diperlukan peraturan daerah mengenai Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan?
3. Apa hal-hal yang menjadi landasan dan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan

Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan?

4. Apa sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dari Peraturan Daerah tersebut?

### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Kajian Akademik**

1. Untuk mendapatkan gambaran yang sejelas-jelasnya tentang permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Lamongan atas perubahan status Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.
2. Untuk mengetahui alasan diperlukannya Peraturan Daerah atas perubahan status Badan Usaha Milik Daerah Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.
3. Untuk mendapatkan rumusan pertimbangan dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis apakah yang mendasari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.
4. Untuk mendapatkan rumusan tentang sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.

### **1.4. Metode**

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian hukum, sehingga penyusunan Naskah Akademik berbasiskan metode penelitian hukum. Metode yang digunakan adalah metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka

yang menelaah terutama data primer berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Dalam melakukan penelitian hukum maka langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.<sup>1</sup>

Penelitian dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>2</sup> Hasil telaah tersebut merupakan suatu argmuen untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>3</sup> Pendekatan perundang-undangan merupakan karakter utama dalam penelitian normatif, dengan fokus pada kajian perundang-undangan dan asas-asas hukum. Kajian yang demikian diawali dengan melakukan *overview* dan *review* terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur dan berkenaan dengan Badan Usaha Milik Daerah.

Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam penelitian hukum tidak dikenal adanya istilah data.<sup>4</sup> Menurutny adalah dalam penelitian hukum itu hanya ada bahan hukum saja, tidak ada data. Oleh karena itu bahan

---

<sup>1</sup>Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016, h. 213.

<sup>2</sup>*Ibid*, h. 133.

<sup>3</sup>*Ibid*

<sup>4</sup>*Ibid*, h.139

hukum yang menjadi materi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri dari aturan hukum yang diurut berdasarkan jenis dan hierarki sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan ruang lingkup substansi yang sesuai dengan isi yang akan diatur dalam suatu peraturan Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu bahan hukum diperoleh dari buku teks, jurnal baik nasional maupun internasional, doktrin para ahli, surat kabar, berita internet, dan rumusan pendapat para ahli.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, leksikon dan lain-lain.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS**

#### **2.1 Kajian Teoritis**

Landasan teoritis dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan didasarkan pada konsep-konsep teori sebagaimana tersebut dibawah ini:

##### **2.1.1. Otonomi Daerah**

Berbicara tentang otonomi berarti berbicara tentang suatu spektrum yang luas, dimana hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan dan intervensi pihak lain, yang dapat mengakibatkan ketergantungan. Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat.<sup>5</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*), bukan hanya tatanan

---

<sup>5</sup> I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, h. 60

administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>6</sup> Melalui otonomi daerah, Pemerintah Daerah diberikan kebebasan dan kemandirian dalam menyelenggarakan pemerintahan, termasuk di dalamnya kebebasan dan kemandirian dalam menggali dan menggunakan sumber-sumber daya daerah, mulai dari mengatur dan menentukan sumber pendapatan asli daerah baik yang berasal dari pajak, retribusi, denda, dan pendapatan dari kekayaan yang dipisahkan sampai dengan pengelolaan, peruntukan dan penggunaan. Di dalam kewenangan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah yang nota bene adalah bagian dari keuangan negara sebagaimana di atur dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur, Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”, terkandung kewajiban untuk menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah, baik dari sektor pajak, retribusi, royalti, maupun deviden dari kekayaan yang dipisahkan.

### **2.1.2. Tinjauan tentang Badan Usaha Milik Daerah**

Otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonomi tersebut diberikan hak seluas-luasnya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan untuk meningkatkan daya saing daerah sepanjang bukan ditentukan dalam urusan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintah Daerah dapat mengatur sendiri beberapa bidang kehidupan di daerahnya, diantaranya bidang sosial, budaya, kesehatan, ekonomi dan

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 24.

sebagainya. Salah satunya di bidang ekonomi, Pemerintah Daerah dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah.

Salah satu sumber penerimaan daerah yang amat potensial dan menjanjikan bagi daerah dalam usaha meningkatkan sumber PAD-nya adalah berasal dari sektor hasil perusahaan milik daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah melalui perusahaan-perusahaan daerah miliknya dapat melakukan aktivitas usaha mereka untuk mencaai profit(laba) seperti layaknya perusahaan- perusahaan swasta dalam berbagai bentuk badan hukum seperti Perseroan, CV, Koperasi., Yayasan dan lain-lain<sup>7</sup>. Alasan mengapa pemerintah daerah suatu negara sangat antusias melibatkan diri dalam kegiatan usaha dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah, terhadap hal ini T. Dzulkarnaen Amin mengajukan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

1. Berdasarkan pertimbangan ideologis, di negara-negara sosialis diyakini bahwa alat-alat produksi harus dikuasai oleh negara/ daerah. Hal ini dalam arangka melindungi buruh dan orang banyak dari kemungkinan pemerasan oleh pengusaha swasta/ kapitalis.
2. Di negara-negara berkembang, kegiatan pemerintah dalam bidang usaha boleh jadi dimaksudkan untuk mengisi kekosongan usahawan karena swasta tidak/ belum mampu berperan.
3. Untuk melindungi kepentingan umum/orang banyak. Dalam hal ini pemerintah dapat menjalankan usaha dengan maksud melaksanakan pelayanan yang bersifat monopoli (misalnya pengadaan air bersih) atau untuk memberikan saingan kepada kegiatan swasta agar tidak terjadi monopoli. Dalam hal ini sekurang-kurangnya pemerintah ingin berperan sebagai price leader.
4. Mencari keuntungan, dalam rangka mencari dana untuk membiayai kegiatan

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, Op.Cit, h. 216

pemerintah baik untuk kegiatan rutin maupun untuk peningkatan pelayanan jasa publik.<sup>8</sup>

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam 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. Adapun yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 1 Peraturan pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah. Berdasarkan pada pengertian tersebut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan pemerintah Nomor 54 Tahun 2017, Badan Usaha Milik Daerah memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Badan usaha didirikan oleh pemerintah daerah
- b. Badan usaha dimiliki oleh:
  - 1) satu pemerintah daerah;
  - 2) lebih dari satu pemerintah daerah;
  - 3) satu pemerintah daerah dengan bukan daerah; atau
  - 4) lebih dari satu pemerintah daerah dengan bukan daerah.
- c. Seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan
- e. Dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Pendirian BUMD ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dan didasarkan pada kebutuhan daerah dan kelayakan bidang

---

<sup>8</sup>T. Dzulkarnain amin, *Makalah Peranan Perusahaan Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Bagi Daerah*, Makalah Pada Seminar Hukum Dalam Memperingati 45 Tahun Indonesia Merdeka



usaha BUMD yang akan dibentuk. Kebutuhan daerah dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kelayakan bidang usaha BUMD dikaji melalui analisis terhadap kelayakan ekonomi, analisis pasar dan pemasaran, analisis kelayakan keuangan, dan analisis aspek lainnya. Analisis aspek lainnya berisi aspek peraturan perundang-undangan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya manusia.

Berdasarkan pada pengertian BUMD sebagaimana telah dipaparkan, maka ada dua bentuk hukum BUMD yaitu: Perumda dan Perseroda. Perbedaan antara kedua bentuk badan hukum tersebut adalah untuk Perseroda orientasi sepenuhnya *profit motive* dan harus memberikan kontribusi kepada pemilik dalam hal ini Pemerintah Daerah dalam bentuk Dividen sebagai sumber PAD. Adapun bentuk Perumda sifatnya public service yang ukuran kinerjanya ditunjukkan oleh peningkatan kualitas layanan, dan pendapatan yang diperoleh harus full recovery cost, serta sedikit mungkin subsidi yang diberikan oleh Pemerintah Daerah. Profit bukan satu-satunya tujuan dalam badan hukum ini, akan tetapi benefit merupakan bagian dari sasaran yang diberikan dalam ukuran tertentu.<sup>9</sup>

Berdasarkan pada Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (1) PP No. 54 Tahun 2017, Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dengan demikian, mengacu pada karakteristik BUMD yang terdapat dalam Pasal 6 PP No. 54 Tahun 2017, Perumda hanya dapat dimiliki oleh satu daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Perseroda berdasarkan Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 dan Pasal 5 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017 adalah BUMD yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya di miliki oleh satu daerah. Mengingat bentuk

---

<sup>9</sup>Adrian Sutedi, Op.Cit, h. 219

Perseroda adalah PT, maka Perseroda juga harus tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Perseroan terbatas adalah persekutuan yang berbentuk badan hukum, yang disebut “perseroan”. Pengertian Perseroan Terbatas (PT) juga terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 yang menyebutkan PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU No. 40 Tahun 2007 beserta aturan pelaksanaannya.

Proposisi Perusahaan Perseroan Daerah apabila diurai maka terdiri atas tiga kata, Perseroan yang merupakan subjek, umum yang merupakan predikat dan Daerah yang merupakan keterangan. Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja menerangkan kata perseroan menunjuk kepada modalnya yang terdiri atas sero (saham).<sup>10</sup> Sedangkan Rudhi Prasetya menerangkan bahwa Perseroan menunjukkan suatu persekutuan yang bersaham (sero adalah saham), karena memang salah satu persekutuan ini ia mempunyai unsur saham.<sup>11</sup> Persero sebagai akronim dari Perusahaan Perseroan, yaitu yang merupakan salah satu bentuk badan usaha negara, tetapi ditundukkan kepada ketentuan- ketentuan hukum yang berlaku untuk Perseroan Terbatas.<sup>12</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara mengatur secara limitatif terkait kepemilikan saham oleh negara bahwa Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

---

<sup>10</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999. h. 1.

<sup>11</sup> Rudhi Prasetya, *Perseroan terbatas Teori dan Praktik*, Cet. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 8.

<sup>12</sup> *Ibid*, h. 75.

Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan PERSERO adalah penyertaan Negara dalam perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847: 23 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah).

Istilah perseroan pada PT menunjuk pada cara penentuan modal pada badan hukum itu yang terdiri dari saham-saham dan istilah terbatas menunjuk pada batas tanggung jawab para pesero atau pemegang saham yaitu hanya terbatas pada jumlah nilai nominal dari semua saham-saham yang dimiliki. Tanggung jawab terbatas pemegang saham pada nilai nominal saham yang dimiliki tersebut merupakan penjabaran dari prinsip pertanggungjawaban terbatas dari pemegang saham. Pertanggungjawaban terbatas atau limited liability atau limitatief aansprakelijkheid atau tanggung jawab terbatas adalah suatu kondisi dimana pemegang saham atau shareholder atau aandelhouder dari suatu perseroan hanya bertanggung jawab sebatas pada sejumlah saham yang mereka miliki di perseroan tersebut.<sup>13</sup> Dalam PP No. 54 Tahun 2017, prinsip tersebut diatur dalam Pasal 20 yang menyebutkan modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal daerah merupakan batas pertanggungjawaban daerah atas kerugian BUMD.

Berpijak pada pengertian Perseroda sebagaimana telah dipaparkan, terlihat bahwa daerah dapat memiliki seluruh atau 100% (seratus persen) saham Perseroda. Kepemilikan saham 100% (seratus persen) oleh daerah tidak melanggar UU No. 40 Tahun 2007 yang mewajibkan pendirian PT harus dilakukan oleh 2 orang atau lebih. Ini disebabkan ada pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (7) UU No. 40 Tahun 2007 yang menyebutkan ketentuan yang mewajibkan PT didirikan oleh 2 orang atau lebih

---

<sup>13</sup>Nindyo Pramono, *Perbandingan Perseroan di Beberapa Negara*, yang ditulis dalam rangka pelaksanaan dan pengembangan sistem hukum nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I., h. 15.

tidak berlaku bagi Persero yang semua sahamnya dimiliki oleh negara. Dengan kepemilikan saham 100% (seratus persen), maka secara otomatis yang menjadi pemilik dari Perseroda hanyalah daerah yang bersangkutan.

### **2.1.3. Tinjauan tentang Bank Perekonomian Rakyat**

Definisi Bank Perkreditan Rakyat (BPR) menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan adalah, Bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah, yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Kegiatan usaha BPR terutama ditujukan untuk melayani usaha-usaha kecil dan masyarakat di daerah pedesaan. Namun dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan maka nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat” yang telah ada sebelum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan berlaku, dimaknai sama dengan “Bank Perekonomian Rakyat”. Bahkandalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah secara imperatif mengatur Bank Perkreditan Rakyat wajib melakukan perubahan nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat” menjadi “Bank Perekonomian Rakyat” paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang mengenai Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan diundangkan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan diundangkan pada tanggal 12 Januari 2023, hal ini berarti Bank Perkreditan Rakyat mempunyai batas waktu sampai dengan tanggal 12 Januari 2025 untuk melakukan perubahan nomenklatur. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 yang dimaksud dengan Bank Perekonomian Rakyat

adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan Prinsip Syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas giro secara langsung.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Bank Perekonomian Rakyat Dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah mengatur bahwa Bank Perekonomian Rakyat bisa didirikan oleh warga negara Indonesia; dan/atau badan hukum Indonesia. Yang dimaksud dengan badan hukum Indonesia adalah pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, koperasi, perseroan terbatas, dan badan hukum lain yang dimiliki oleh swasta yang didirikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan bentuk hukum Bank Perekonomian Rakyat berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan hanya terdiri atas dua bentuk badan hukum, yaitu perseroan terbatas atau koperasi. Kegiatan usaha Bank Perekonomian Rakyat meliputi:

- a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk Simpanan berupa Tabungan dan Deposito berjangka dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan;
- b. menyalurkan dana dalam bentuk Kredit atau Pembiayaan Berdasarkan Prinsip Syariah;
- c. melakukan kegiatan transfer dana baik untuk kepentingan sendiri maupun kepentingan Nasabah;
- d. menempatkan dana pada Bank lain, meminjam dana dari Bank lain, atau meminjamkan dana kepada Bank lain;
- e. melakukan kegiatan usaha penukaran valuta asing;
- f. melakukan penyertaan modal pada lembaga penunjang BPR sesuai dengan pembatasan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan;
- g. melakukan kerja sama dengan LJK lain dan kerja sama dengan selain LJK dalam pemberian layanan jasa keuangan kepada Nasabah;

- h. melakukan kegiatan pengalihan piutang; dan/atau
- i. melakukan kegiatan lainnya dengan persetujuan Otoritas Jasa Keuangan.

Bank Perekonomian Rakyat dilarang melakukan kegiatan usaha sebagai berikut:

- a. menerima Simpanan berupa Giro;
- b. melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing, kecuali kegiatan usaha penukaran valuta asing;
- c. melakukan penyertaan modal selain penyertaan modal pada lembaga penunjang BPR sesuai dengan pembatasan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. membeli Surat Berharga, kecuali yang diterbitkan oleh Bank Indonesia, Pemerintah, atau Pemerintah Daerah;
- e. melakukan usaha perasuransian, kecuali memasarkan produk asuransi dalam rangka kerja sama; dan
- f. melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah, Pendirian Bank Perkreditan Rakyat bertujuan untuk:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. memperluas akses keuangan kepada masyarakat;
- c. mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. mendirikan BPR dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik; dan
- e. memperoleh laba atau keuntungan.

## 2.2 Kajian Terhadap Asas

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan "jantungnya" peraturan hukum dan memiliki posisi sebagai ratio legis, yang akan memberikan bantuan dalam memahami peraturan-peraturan hukum.<sup>14</sup> Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan daerah yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtersebuteginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Dalam Negara Indonesia asas-asas hukum umum tersebut berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Asas- asas hukum atau *grundnorm* juga merupakan norma yang tertinggi dalam ajaran hukum, sehingga menjadi dasar atau menjadi dasar atau sumber norma hukum selanjutnya.<sup>15</sup>

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dimana Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam suatu negara hukum, pembentukan sistem hukum nasional diperlukan dalam segala bidang dalam rangka menertibkan masyarakat dan mencegah terjadinya permasalahan berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penting bagi pembentuk peraturan untuk kemudian mencermati dan mengimplementasikan asas-asas yang mendasari pembentukan peraturan demi tercapainya tujuan hukum itu sendiri.

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5

---

<sup>14</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ke IV, 1996, h. 45

<sup>15</sup> Murtir Jeddawi, *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal*, UII Press, Yogyakarta, 2005, h.59

dan Pasal 6. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundangundangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.



Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan asas-asas yang harus dikandung dalam materimuatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

- a. Pengayoman, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Kekeluargaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhinneka tunggal ika, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- g. Keadilan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain itu dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah wajib mendasarkan pada 2 (dua) hal, yaitu peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terdapat 8 (delapan) asas yang diatur dalam pasal tersebut, yaitu:

- a. Asas Kepastian Hukum
- b. Asas Kemanfaatan
- c. Asas Ketidakberpihakan
- d. Asas Kecermatan
- e. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan
- f. Asas Keterbukaan
- g. Asas Kepentingan Umum
- h. Asas Pelayanan yang Baik

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang bergerak dalam jasa perbankan, yang

maksud pendiriannya adalah membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah di segala bidang, sehingga terdapat aspek kepentingan umum yang harus dikelola secara profesional. Oleh karena itu, pengaturan tentang pendirian Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan harus memenuhi asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

### **2.3 Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan**

Beberapa fakta empirik berkaitan dengan Perubahan bentuk Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut:

#### **1. Kondisi Umum Kabupaten Lamongan**

Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah ±1.752,21 km<sup>2</sup> atau setara dengan 175.221 Ha atau ±3.67% dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur. Mempunyai panjang garis pantai sepanjang 47 km dan dilewati oleh Sungai Bengawan Solo sepanjang ±68 Km. Kabupaten Lamongan terdiri dari 27 Kecamatan dengan rincian sebanyak 462 Desa dan 12 Kelurahan. Secara astronomis, Kabupaten Lamongan terletak pada koordinat 6°51'54"-7°23'6" Lintang Selatan dan berada di antara 112°4'41"-112°33'12" Bujur Timur. Selanjutnya jika dilihat berdasarkan wilayah administrasi, Kabupaten Lamongan memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara, berbatasan dengan Laut Jawa
- b. Sebelah Barat, berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Tuban.
- c. Sebelah Selatan, berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Mojokerto
- d. Sebelah Timur, berbatasan dengan Kabupaten Gresik

Daratan Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik sebagai berikut:

- a. Bagian Selatan dan Utara, adalah daerah pegunungan kapur berbatuan yang memiliki tingkat kesuburan yang sedang. Kawasan ini meliputi Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran dan Solokoro
- b. Bagian Tengah-Selatan, adalah dataran rendah yang relatif subur dan membentang mulai dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sarirejo, Kembangbahu dan Sugio
- c. Bagian Tengah-Utara, adalah daerah Bonorowo yang merupakan daerah produktif akan tetapi termasuk dalam kawasan yang rawan banjir. Kawasan ini mencakup Kecamatan Sekaran, Maduran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun dan Glagah.

Sebagian besar wilayah di Kabupaten Lamongan digunakan sebagai kawasan Peruntukan lainnya seluas 4.877 Ha. Kemudian juga terdapat kawasan hutan produksi seluas 31.437,57 Ha, sedangkan luas kawasan untuk permukiman adalah 30.263 Ha.<sup>16</sup>

Perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Lamongan terus mengalami peningkatan dalam lima tahun terakhir. Pada tahun 2016 PDRB ADHB Kabupaten Lamongan sebesar Rp.31.707.260.000.000,-menjadi Rp. 39.169.590.000.000,- pada tahun 2020 terjadi peningkatan sebesar 23,54 persen. Sedangkan PDRB ADHK juga mengalami pertumbuhan dimana pada tahun 2016 sebesar Rp.23.623.790.000.000,-menjadi Rp. 26.972.650.000.000,-pada tahun 2020 atau meningkat sebesar 14,18 persen. Akan tetapi pada tahun 2020 terjadi pandemic sehingga berdampak terhadap perlambatan perekonomian akibat dari menurunnya kinerja lapangan usaha terutama Industri Pengolahan,

---

<sup>16</sup><https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6299>

Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor, Transportasi dan Pergudangan dan Penyediaan Akomodasi dan Makanan dan Minuman. Perkembangan perekonomian yang terjadi di Kabupaten Lamongan yang ditunjukkan oleh peningkatan PDRB baik Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) maupun Atas Dasar Harga Konstan (ADHK), telah memberikan kontribusi nyata terhadap perekonomian Jawa Timur. Kontribusi tersebut terus meningkat dimana pada tahun 2016 sebesar 1,7 persen terhadap perekonomian Jawa Timur menjadi 2,11 persen pada tahun 2020. PDRB atas dasar harga konstan menggambarkan struktur perekonomian suatu wilayah, yang mana jika dilihat dari data PDRB, 4 sektor terbesar pembentuk PDRB Kabupaten Lamongan Tahun 2019 adalah pertanian, kehutanan, dan perikanan sebesar Rp.8.519.446.900.000,- dengan presentase sebesar 30,75%. Terbesar kedua adalah sektor perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor sebesar Rp. 5.176.003.500.000,- dengan presentase 20,56%. Sektor konstruksi sebesar Rp.2.926.121.800.000,- dengan presentase 11,51% dan Sektor industri sebesar Rp. 2.851.540.600.000,- dengan presentase 10,51%. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lamongan dari tahun 2016 hingga 2020 mengalami trend yang melambat. Tahun 2016 Pertumbuhan ekonomi sebesar 5,86%, secara berurutan turun 2017 sebesar 5,50%, 2018 sebesar 5,44%, 2019 sebesar 5,43% dan pada tahun 2020 terjadi kontraksi sebesar 2,65% yang disebabkan oleh adanya pandemi Covid-19. Covid-19 telah memberikan dampak terhadap pelemahan ekonomi internasional, nasional dan regional, diantaranya adalah penurunan kinerja ekspor-impor yang telah memberikan pengaruh yang besar terhadap perekonomian Kabupaten Lamongan.<sup>17</sup>

Indikator tingkat kemakmuran penduduk di suatu daerah/wilayah dapat dilihat dari nilai PDRB per kapita, yang merupakan hasil bagi antara nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh kegiatan ekonomi dengan jumlah penduduk dan jumlah penduduk di suatu

---

<sup>17</sup> <https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6316>

daerah/ wilayah. PDRB per kapita menggambarkan nilai PDRB yang diterima oleh setiap penduduk Lamongan. PDRB per kapita diperoleh dengan cara membagi nilai PDRB atas dasar harga berlaku dengan jumlah penduduk pertengahan tahun. Pengendalian pertumbuhan penduduk serta peningkatan potensi sumber daya alam dan faktor-faktor produksi menjadi mutlak dibutuhkan, guna menjaga dan meningkatkan kesejahteraan penduduk.

Selama kurun waktu lima tahun terakhir, nilai PDRB per kapita Lamongan selalu mengalami kenaikan. Namun pada tahun 2020, PDRB per kapita mengalami penurunan karena adanya pandemi Covid 19. Akan tetapi pada tahun 2021 ini kembali meningkat dibandingkan dengan tahun 2020. PDRB per kapita Lamongan tahun 2017 sebesar Rp. 28,84 juta; tahun 2018 sebesar Rp. 31,31 juta; tahun 2019 sebesar Rp. 33,11 juta; tahun 2020 sebesar Rp. 29,22 juta; dan tahun 2021 sebesar 30,27 juta. Angka-angka ini hanya bisa digunakan sebagai indikasi awal bahwa terjadi peningkatan pendapatan di masyarakat, belum bisa dijadikan sebagai gambaran atau ukuran peningkatan kemakmuran masyarakat Lamongan, karena penyebaran pendapatan di setiap strata ekonomi masih belum bisa diukur, serta adanya pengaruh inflasi sangat dominan dalam pembentukan PDRB.

Inflasi menggambarkan kenaikan harga barang secara umum. Tingginya laju inflasi berdampak pada penurunan daya beli masyarakat dan menghambat investasi produktif yang menyebabkan terhambatnya pertumbuhan ekonomi. Pada tahun 2019 mencapai angka fluktuatif tertinggi pada tahun 2017 yaitu sebesar persentase 3,12 %. Sedangkan pada tahun 2019 mencapai angka 1,86%, Persentase inflasi Kabupaten Lamongan selalu dibawah Provinsi Jawa Timur dan Nasional. Tahun 2019 inflasi Jawa Timur mencapai 2,12 % dan Nasional mencapai 2,78 %. Inflasi di Kabupaten Lamongan tahun 2021 sebesar 1,76 persen, kondisi ini terkoreksi positif dibandingkan inflasi tahun 2020 sebesar 1,88 persen. Kabupaten Lamongan melakukan sejumlah langkah seperti melakukan operasi

pasar untuk menekan inflasi, pengembangan perekonomian berbasis desa dan pembangunan infrastruktur untuk meningkatkan kelancaran distribusi.<sup>18</sup>

## **2. Kajian Atas Praktik Penyelenggaraan Badan Usaha Milik Daerah Secara Umum**

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki wewenang membentuk badan usaha yang berbadan hukum. Syaratnya secara konstitusional memenuhi semangat ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dimana pembentukan badan usaha berbadan hukum dimaksud ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Dalam kegiatan perekonomian Indonesia, badan usaha berbentuk badan hukum banyak digunakan dan dipilih karena karakteristik badan hukum itu sendiri yaitu sebagai subjek hukum selain orang perorangan (person) yang antara lain mempunyai hak dan kewajiban. Beberapa badan usaha berbentuk badan hukum antara lain Perseroan Terbatas, Persero dan Perum yang merupakan Badan Usaha Milik Negara termasuk dalam hal ini badan usaha berbentuk badan hukum yang dikelola pemerintah daerah seperti Badan Usaha Milik Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Kepala daerah dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah dimaksud menyusun laporan keuangan daerah yang memuat salah satunya ikhtisar laporan keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Hal ini menegaskan bahwa BUMD merupakan badan usaha yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan peran BUMD.

Pada saat ini, BUMD diatur melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-

---

<sup>18</sup> <https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6315>

Undang Nomor 9 Tahun 2015. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 diatur perubahan nomenklatur dan status badan hukum dibandingkan ketentuan sebelumnya pada Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai turunan dari ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pada 27 Desember 2017 terbit Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau Anggota Komisaris dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bentuk BUMD terdiri dari 2 jenis yaitu berbentuk Perusahaan Umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, dan berbentuk) Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah. Pendirian Badan Usaha Milik Daerah terus didorong agar daerah dapat mandiri dari sisi anggaran belanja dan secara berangsur meminimalkan ketergantungan dari pemerintah pusat dengan bertambahnya sumber pendapatan asli daerah yang berasal dari dividen.

Kontribusi BUMD dalam peningkatan perekonomian daerah belum berjalan optimal. BUMD yang seharusnya menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum menjadikan suatu daerah mandiri secara fiskal. Pada faktanya perekonomian daerah masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2019 yang menunjukkan bahwa



hanya tiga provinsi yang memiliki porsi PAD lebih tinggi dari pendapatan lainnya termasuk Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD).<sup>19</sup> Selain dari tingkat kemandirian fiskal daerah, kontribusi BUMD dalam peningkatan perekonomian daerah juga ditunjukkan melalui perbandingan total aset dengan laba yang dihasilkan. Berdasarkan Rapat Koordinasi Nasional Keuangan Daerah Tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), terdapat 1.097 BUMD di Indonesia dengan total aset Rp340,118 triliun.<sup>20</sup> Namun laba yang dihasilkan hanya mencapai Rp10,372 triliun (perbandingan laba terhadap aset hanya sekitar 3,05 persen) Gambaran kondisi BUMD juga dapat dilihat dari banyaknya BUMD yang mengalami kerugian. Pada tahun 2020 sebanyak 286 atau 33,72 persen dari total 848 BUMD yang terdata BPS mengalami kerugian. Jumlah tersebut memang meningkat diakibatkan pandemi COVID-19 pada tahun 2020, namun demikian dalam kondisi normal seperti pada tahun 2018 dan 2019, data menunjukkan bahwa pada prinsipnya jumlah perusahaan yang merugi juga masih cukup besar dengan rata-rata 33-35 persen dari total jumlah BUMD.<sup>21</sup>

Selain sebagai tindak lanjut amanat Undang-Undang Pemerintahan Daerah, lahirnya Peraturan pemerintah tentang BUMD diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan tata kelola BUMD yang selama ini terjadi. Pada tataran implementasi, beberapa BUMD maupun Pemerintah Daerah menyampaikan berbagai permasalahan terkait tata kelola BUMD yang dapat dikelompokkan menjadi tiga isu. Pertama, permasalahan jenis bentuk hukum BUMD. Belum seluruh Pemerintah Daerah melakukan penyesuaian badan hukum BUMD, baik menjadi berbentuk Perumda maupun Perseroda sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Selanjutnya, masih terdapat tantangan bagi Pemerintah Daerah dalam pendirian BUMD

---

<sup>19</sup><https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd-dalam-peningkatan-perekonomian-daerah>

<sup>20</sup> Ibid

<sup>21</sup> Ibid

baru dan bagi BUMD dalam melakukan pembentukan anak perusahaan, serta adanya kompleksitas penyertaan modal pada BUMD pada saat pendiriannya. Kedua, permasalahan regulasi, yaitu belum ditetapkannya seluruh substansi peraturan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah, tidak implementatifnya peraturan perundang-undangan terkait BUMD sektor keuangan mikro/Lembaga Keuangan Mikro (LKM), peraturan perundang-undangan yang kurang memberikan ruang BUMD untuk berkembang, dan terdapat peraturan perundang-undangan terkait BUMD yang sudah tidak sesuai dengan kondisi perkembangan. Ketiga, permasalahan penyelenggaraan BUMD pada masa pandemi COVID-19 yang bermula sejak tahun 2020 mengakibatkan perekonomian daerah maupun nasional terpuak dengan terjadinya penurunan pendapatan (revenue) di hampir seluruh jenis usaha termasuk BUMD karena adanya pembatasan mobilitas masyarakat.<sup>22</sup>

Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dilaksanakan, baik oleh pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah. Pertama, terkait jenis bentuk hukum BUMD, agar melakukan penyesuaian/perubahan bentuk hukum BUMD sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah. Kemendagri perlu lebih memperhatikan proses pendirian BUMD dan Pemerintah Daerah melakukan penataan dalam proses penyertaan modal awal BUMD. Kedua, terkait permasalahan regulasi, di antaranya perlu segera menyusun peraturan pelaksana yang belum ditetapkan sebagaimana amanat Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah dan perubahan peraturan pelaksana yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi perkembangan saat ini. Pemerintah dan Pemerintah Daerah perlu melakukan tindak lanjut terhadap pengaturan BUMD sektor keuangan yaitu Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Ketiga, BUMD perlu melakukan inovasi

---

<sup>22</sup> Ibid

dengan memanfaatkan teknologi informasi, dan melakukan diversifikasi usaha guna menghasilkan produk yang dibutuhkan oleh masyarakat.<sup>23</sup>

### **3. Kajian Atas Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan**

Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang berkedudukan di Ibukota Kabupaten Lamongan. Peraturan Daerah tersebut diundangkan di Lamongan pada tanggal 9 Agustus 2019, terdaftar dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2019 Nomor 6, dan Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 190-6/2019.

Bahwa berdasarkan Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan, Modal Dasar Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan seluruhnya (100%) merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebesar Rp 100.000.000.000,00 (seratus milyar rupiah). Modal awal Perumda BPR Bank Daerah Lamongan terdiri atas kekayaan Daerah yang dipisahkan, sebesar Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah). Dan telah mengalami penambahan yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan, sehingga jumlah modal disetor adalah sebesar Rp26.500.000.000,00 (dua puluh enam milyar lima ratus juta rupiah). Selanjutnya berdasarkan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten Lamongan 2021 mengatur Penyertaan Modal Daerah Rp 2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah), dalam Peraturan Bupati Lamongan Nomor 57 tahun 2020 tentang

---

<sup>23</sup> Ibid

Penjabaran APBD tahun anggaran 2021 disebutkan bahwa penyertaan tersebut merupakan Penyertaan Modal Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah. Kemudian berdasarkan Keputusan Bupati Lamongan Nomor 188/ 110/ KEP/413.013/ 2022, Tentang Tambahan Modal Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan Tahun 2021 secara tegas disebutkan mengenai Penambahan Modal disetor untuk Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan Tahun 2021 sebesar Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah). Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut jumlah modal disetor Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan secara keseluruhan adalah sebesar Rp 29.000.000.000,00 (dua puluh sembilan milyar rupiah).

Kemudian yang menjadi maksud didirikannya Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah untuk membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah di segala bidang. Sedangkan tujuan dari Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah:

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah;
- b. Mernperluas akses keuangan kepada masyarakat;
- c. Mendorong pembiayaan usaha mikro kecil dan menengah yang efektif, efisien, dan berdaya guna sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Mendirikan Perumda Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik; dan
- e. memperoleh laba atau keuntungan.

Sebelum berbentuk Perusahaan Umum Daerah, Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan, berbentuk Perusahaan Daerah, yang dasar pendiriannya diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun

1962 tentang Perusahaan Daerah. Selanjutnya pendirian Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2001 Nomor 09/D). Yang sejak pendiriannya telah mengalami beberapa kali perubahan, diantaranya:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 14 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2004 Nomor 13/E);
- b. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2007 Nomor 9/E);
- c. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2009 Nomor 9);
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 8 Tahun 2013 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2013 Nomor 1);
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perubahan Kelima Atas Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah

Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2016 Nomor 10)

Selanjutnya dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 2 Oktober Tahun 2014, yang salah satu ketentuannya mengatur tentang pencabutan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, maka Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang berbentuk Perusahaan Daerah, harus menyesuaikan bentuk badan usaha milik daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Perusahaan Umum Daerah dan Perusahaan Perseroan Daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan, ditetapkan bahwa Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Daerah Bank Daerah Lamongan yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 9 Tahun 2001 tentang Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Pasar Kabupaten Lamongan berubah bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan.

Selanjutnya dengan diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan maka Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan sekali lagi mengalami perubahan bentuk. Berdasarkan Pasal 14 undang-undang tersebut, yang mengubah ketentuan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, mengatur bahwa bentuk badan hukum Bank Perekonomian Rakyat menjadi hanya dua, yaitu Perseroan Terbatas atau Koperasi. Sehingga Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan

yang berbentuk Perumda (Perusahaan Umum Daerah) harus menyesuaikan bentuk hukum menjadi Perseroan Terbatas atau Koperasi. Dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang merupakan BUMD maka bentuk hukum yang sesuai adalah Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa Perseroda merupakan Perusahaan perseroan Daerah yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah. Sehingga hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengamanatkan bahwa bentuk badan hukum BPR menjadi hanya dua, yaitu Perseroan Terbatas atau Koperasi.

Selain itu berdasarkan Pasal 314 Undang-Undang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan maka BPR wajib melakukan perubahan nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat” menjadi “Bank Perekonomian Rakyat” paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang mengenai Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan diundangkan. Sehingga ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan tidak hanya mengubah bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi bentuk baru, yaitu Perseroda akan tetapi memberi nama baru atau nomenklatur baru, dari semula Bank Perkreditan Rakyat setelah mengikuti penyesuaian menjadi Bank Perekonomian Rakyat.

#### **4. Implikasi Penerapan**

Tugas utama hukum adalah rekayasa sosial. Hukum tidak saja dibentuk berdasarkan kepentingan masyarakat tetapi juga harus

ditegakkan sedemikian rupa oleh para yuris sebagai upaya sosial kontrol dalam arti luas yang pelaksanaannya diorientasikan kepada perubahan-perubahan yang dikehendaki. Dalam aliran Sociological Jurisprudence menunjukkan adanya kompromi yang cermat antara hukum tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi terciptanya kepastian hukum (positivism law) dan living law sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum. Dengan demikian maka fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan yang ada dalam masyarakat. Menurut Roscoe Pound ada tiga kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu public interest, individual interest dan interest of personality.

Mengacu pada uraian tersebut, maka sangat jelas bahwa peraturan tertulis berupa peraturan perundang-undangan memegang peran penting dalam melindungi kepentingan masyarakat, sehingga ketika hukum tertulis tersebut dibentuk akan berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Demikian pula halnya dengan perubahan kebijakan penyelenggaraan badan usaha milik daerah yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, yang kemudian diubah dan diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, yang kemudian, yang kemudian diubah dan diatur dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengubah ketentuan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, telah menyebabkan perubahan dalam penyelenggaraan Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan sebagai badan usaha milik daerah yang menjalankan usahanya di bidang perbankan. Pengaturan baru ini akan membawa implikasi terhadap pengelolaan, adapun implikasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:



1. Salah satu implikasi mendasar dalam penyelenggaraan badan usaha milik daerah terhadap kedudukan hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah harus segera disesuaikan bentuk hukumnya menjadi Perusahaan Perseroan Daerah. Perubahan tersebut diiringi dengan adanya penyesuaian prioritas pendirian Perseroan yaitu manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah, 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.
2. Nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat” yang telah ada sebelum diubah menjadi “Bank Perekonomian Rakyat”. Sehingga Peraturan daerah tidak hanya mengubah bentuk hukum, akan tetapi sekaligus mengubah nama.
3. Kegiatan usaha perbankan yang lebih beragam dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya.
4. Dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara lengkap, didahului dengan perkataan perusahaan perseroan Daerah diikuti dengan nama perusahaan. Atau apabila dalam hal penulisan nama perusahaan perseroan Daerah dilakukan secara singkat, kata (Perseroan) dicantumkan setelah singkatan PT dan nama perusahaan.
5. Perusahaan perseroan Daerah mempunyai tempat kedudukan di wilayah Daerah pendiri yang ditentukan dalam Perda pendirian perusahaan perseroan Daerah. Meski tunduk pada undang-undang perseroan terbatas, mengenai perubahan kedudukan ditentukan bukan melalui mekanisme RUPS, akan tetapi dengan peraturan daerah.

6. Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah. Sehingga Pengurangan modal Daerah pada BUMD dapat dilakukan sepanjang tidak menyebabkan kepemilikan saham dibawah 51% (lima puluh satu persen) oleh 1 (satu) Daerah.
  
7. Adanya pengaturan kewenangan Kepala daerah mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, berkedudukan sebagai pemegang saham. RUPS merupakan organ Perseroda yang memiliki kekuasaan tertinggi dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada direksi atau dewan pengawas. Dalam kedudukannya tersebut, kepala daerah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan yang dapat dilimpahkan kepada pejabat perangkat daerah. Pelimpahan kewenangan tersebut antara lain:
  - a. perubahan anggaran dasar;
  - b. pengalihan aset tetap;
  - c. kerjasama;
  - d. investasi dan pembiayaan, termasuk pembentukan anak perusahaan dan/atau penyertaan modal;
  - e. penyertaan modal pemerintah daerah untuk Perumda yang bersumber dari kapitalisasi cadangan dan keuntungan revaluasi aset;
  - f. pengangkatan dan pemberhentian dewan pengawas dan direksi;
  - g. penghasilan dewan pengawas dan direksi;
  - h. penetapan besaran penggunaan laba;
  - i. pengesahan laporan tahunan;
  - j. penggabungan, pemisahan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMD; dan

- k. jaminan aset berjumlah lebih dari 50% (lima puluhpersen) dari jumlah kekayaan bersih BUMD dalam 1 (satu) transaksi atau lebih.
8. Penerapan tata kelola perusahaan yang baik perusahaan yang baik sebagai sistem pengelolaan yang mengarahkan dan mengendalikan perusahaan agar menghasilkan kemanfaatan ekonomi yang berkesinambungan dan keseimbangan hubungan antar pemangku kepentingan.
- Penerapan tata kelola perusahaan yang baik tersebut bertujuan untuk:
- a. mencapai tujuan Perseroda;
  - b. mengoptimalkan nilai Perseroda agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional;
  - c. mendorong pengelolaan Perseroda secara profesional, efisien, dan efektif, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ Perseroda;
  - d. mendorong agar organ Perseroda dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta kesadaran tanggung jawab sosial Perseroda terhadap pemangku kepentingan maupun kelestarian lingkungan di sekitar Perseroda;
  - e. meningkatkan kontribusi Perseroda dalam perekonomian nasional; dan
  - f. Meningkatkan iklim usaha yang kondusif bagi perkembangan investasi nasional.

Dengan adanya pengaturan mengenai tata kelola perusahaan yang baik maka masing-masing organ Perseroda harus dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dalam pengelolaan Perseroda. Direksi dan anggota dewan komisaris harus dapat menjalankan tugasnya dengan baik, tanpa ada tekanan, paksaan atau pun pengaruh dari siapa pun termasuk RUPS yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan

perundangundangan. Demikian pula dengan pegawai Perseroda harus profesional agar tujuan Perseroda dapat tercapai.

Perubahan-perubahan dalam pengelolaan badan usaha milik daerah tersebut di atas terhadap perubahan dan penyesuaian bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan diharapkan pula akan membawa perubahan dan dampak positif terhadap beban keuangan daerah. Dengan semakin profesionalnya pengelolaan perusahaan tersebut diharapkan pengembangan usaha semakin baik dan dapat menghasilkan pendapatan bagi daerah, serta mengurangi ketergantungan perusahaan kepada daerah dalam melaksanakan operasionalnya.

### **BAB III**

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

Penyusunan peraturan perundang-undangan, haruslah memperhatikan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satu prinsip yang dikenal yaitu prinsip preferensi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dijadikan sebagai landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada di bawahnya (*lex superiore derogat lex inferiore*). Dengan mendasarkan pada prinsip tersebut maka materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan materi muatan atau isi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Prinsip dasar ini menjadi landasan bahwa dalam penyusunan rancangan peraturan daerah berkaitan dengan perusahaan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan perseroan daerah. Oleh karenanya, perlu dilakukan identifikasi terlebih dahulu terhadap hukum positif (dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berada di atas peraturan daerah) yang berkaitan dengan perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan perseroan daerah. Dengan adanya identifikasi yang demikian ini diharapkan dapat dilakukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi secara penuh terhadap rancangan peraturan daerah yang disusun dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang mengatur baik secara langsung ataupun secara tidak langsung tentang perubahan perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah.

Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek evaluasi terdiri dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar yuridis formil dan dasar yuridis materiil, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun peraturan perundang-undangan yang sederajat, masing-masing selanjutnya akan diuraikan dibawah ini.

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

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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) Undang-Undang Dasar 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) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya memberikan dasar kewenangan konstitusional kepada Pemerintahan Daerah untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Atas dasar tersebut, mengingat pengaturan tentang perusahaan daerah ini sesungguhnya merupakan bagian dari urusan Pemerintahan Daerah pilihan, maka pembentukan peraturan daerah yang mengatur perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perusahaan umum daerah, merupakan realisasi aktivitas yang dibenarkan secara konstitusi.

Dengan demikian, pembentukan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang

Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan merupakan implementasi dari kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan secara kelembagaan maupun bagi masyarakat pengguna jasa serta para pemangku kepentingan

**2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730)**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 Tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya Dan Daerah Tingkat II Surabaya dengan mengubah Undang-Undang Nomor 12 tahun 1950, Tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Jogjakarta merupakan landasan hukum pembentukan Kabupaten Lamongan sebagai salah satu daerah otonomi di Indonesia sebagai bagian dari Provinsi Jawa Timur. Undang-undang ini menjadi legalitas keberadaan Kabupaten Lamongan sebagai daerah otonom sehingga berwenang untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri sebagai perwujudan otonomi daerah.

**3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor**

**31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3472) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6845).**

Dasar hukum Bank Perkreditan Rakyat adalah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Kemudian perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan termuat dalam Undang-Undang Nomor Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan. Perubahan terakhir ini sekaligus mengubah nomenklatur Bank Perkreditan Rakyat menjadi Bank Perekonomian Rakyat.

**4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756)**

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. Sehingga beberapa ketentuan yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menjadi bahan acuan dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah ini antara lain:

1. Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undangundang yang mengatur mengenai perseroan terbatas.
2. Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas
3. Penyertaan modal Daerah dalam rangka pendirian perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas
4. Ketentuan mengenai RUPS
5. Pengawasan terhadap perusahaan perseroan Daerah
6. Pengurusan oleh Direksi perusahaan perseroan Daerah
7. Pengajuan gugatan oleh pemegang saham pada perusahaan perseroan Daerah
8. Ketentuan mengenai kewenangan anggota Direksi perusahaanperseroan Daerah
9. Laporan tahunan bagi perusahaan perseroan Daerah
10. Penggunaan laba perusahaan perseroan Daerah
11. penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran perusahaan perseroan Daerah

12. 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.

**5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234). sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)**

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 di atasnya agar tidak terjadi konflik norma.

**6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679)**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pedoman pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta sebagai sumber kewenangan atribusi bagi Pemerintahan Daerah. Salah satu kewenangan yang diberikan dalam undang-undang ini adalah penjabaran lebih lanjut dari hak konstitusional Pemerintahan Daerah yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “untuk membentuk Perda dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”, sebagaimana diatur dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

(4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**7. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173)**

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2014 ini diatur segala hal terkait dengan penyelenggaraan BUMD secara umum.

**8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) 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 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)**

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.

**9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 700)**

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. Sehingga rancangan peraturan daerah Kabupaten Lamongan mengenai Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, tetap harus mengacu pada peraturan tersebut khususnya mengenai pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi.

**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 (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 155)**

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. Sehingga rancangan peraturan daerah Kabupaten Lamongan mengenai Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, tetap harus mengacu pada peraturan tersebut khususnya mengenai pemilihan anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dan anggota Direksi.

**11. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 11/OJK)**

Bahwa Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tersebut merupakan aturan pelaksana Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, yang diantaranya mengatur ketentuan tentang Bank Perekonomian Rakyat.

**12. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah (lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 14)**

Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, ssecara berjejang merupakan merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

sebagaimana telah diubah beberapakali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sehingga dengan dasar kewenangan yang diatur sedemikian rupa, terwujud sebuah metode dan standar yang tepat dalam penyusunan produk hukum daerah sesuai dengan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga terwujud produk hukum yang baik di Kabupaten Lamongan baik norma dan prosesnya.

**13. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 17 Tahun 2018 tentang Badan Usaha Milik Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Lamongan Kabupaten Lamongan Tahun 2018 Nomor 17).**

Selain mengatur BUMD Lamongan secara umum, Peraturan Daerah ini secara khusus mengatur kewenangan Bupati untuk mengubah bentuk badan hukum Perumda menjadi Perseroda. Sehingga ketentuan ini selaras dengan Perubahan bentuk yang akan dilakukan, yaitu dari Perumda menjadi Perseroda. Dimana perubahan tersebut dilakukan dengan cara menetapkan Peraturan Daerah tentang perubahan bentuk badan hukum BUMD dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas dan pembuatan Akte Notaris pendirian sebagai Perseroda. Bahkan Secara khusus mengatur muatan Anggaran dasar Perseroda sebagaimana dirincikan dalam Pasal 4.

**14. Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 tahun 2020 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah Kabupaten Lamongan 2021 (Lembar Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2020)**



Peraturan Daerah ini menjadi dasar bagi penambahan modal disetor Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan dari yang sebelumnya berjumlah Rp 26.500.000.000,00 (dua puluh enam milyar lima ratus juta rupiah). Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah ini terdapat penambahan Penyertaan Modal Daerah sebesar Rp 2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah). Sehingga jumlah modal disetor Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan secara keseluruhan menjadi Rp 29.000.000.000,00 (dua puluh sembilan milyar rupiah).

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

Materi muatan peraturan perundang-undangan yang sesuai asas-asas perundangan yang baik memerlukan dasar pijakan dalam pembentukannya. Untuk mewujudkan hal tersebut maka penyusunan suatu peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada 3 (tiga) landasan sebagai berikut:

#### **4.1 Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga setiap peraturan yang dibuat merupakan cerminan dari pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan Pancasila sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara, sedangkan kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan dalam penjelasan umum Tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia merupakan hukum dasar tertulis dalam Peraturan Perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan, kedudukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar adalah Negara Indonesia berdasar atas hukum, (*rechtsstaat*),

tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Sehingga pembentukan suatu peraturan pada dasarnya merupakan pengejawatahan Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).

Salah satu tujuan bangsa yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu kesejahteraan umum dimana yang termasuk dalamnya adalah mengenai masalah manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah, 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. Oleh karena itu, melalui Peraturan Daerah yang berlandaskan pada tujuan bangsa maka diharapkan akan mencapai derajat kemakmuran yang tinggi sehingga tercipta kesejahteraan rakyat. Pencapaian tujuan negara tersebut memerlukan sinergitas antara pemerintah dan masyarakat, salah satunya yaitu pembentukan suatu Peraturan Daerah.

Tujuan pendirian BUMD adalah untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah menyelenggarakan 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 kemanfaatan umum berupa memperoleh laba dan/atau keuntungan. Dalam rangka mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi. Diantara BUMD yang dibentuk oleh pemerintah daerah Lamongan adalah Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan dengan mengeluarkan Peraturan

daerah No 6 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan. Mengikuti regulasi pemerintah maka Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan selaku BUMD harus berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah.

Salah satu hal yang hendak dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan adalah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah mengenai perubahan bentuk Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan, yang proses pembentukannya tentu harus mengacu pada landasan idiil negara Indonesia, dalam hal ini landasan idiil dari falsafah ekonomi adalah Pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga tercapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat harus dicerminkan dalam hal perubahan bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.

Sila keempat  
Pancasila yang berbunyi: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/  
perwakilan yang dijabarkan dalam Pasal 18 A amandemen kedua Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia yang mengatur bahwa ayat (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Ayat (1), hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Merupakan sumber hukum pembentukan BUMD dan juga tersirat mengenai falsafah BUMD. Oleh

karena itu, setiap pembentukan BUMD dan oleh pemerintah daerah harus berdasarkan undang-undang.

## 4.2 Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sehingga pembentukan dan penyusunan peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dengan muatan sosiologis. Muatan sosiologis merupakan salah satu aspek yang mengaitkan pentingnya suatu regulasi dengan tingkat kebutuhan di masyarakat. Sebagai negara hukum, landasan sosiologis merupakan fakta empiris (*das sollen*) yang terjadi dimasyarakat, latar belakang diperlukannya pembentukan suatu regulasi.

Berdasarkan hasil penelitian Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia tentang Potensi Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Indonesia, terkait Kinerja Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dan Potensi Usaha Mikro dan Kecil (UMK) adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

*Usaha Mikro Kecil (UMK) memiliki peranan penting dalam perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari jumlah UMK yang terus bertumbuh. Per tahun 2019, jumlah UMK di Indonesia mencapai 65,4 juta unit atau tumbuh 2 persen dibandingkan tahun 2018. Selain itu, persentase tenaga kerja UMK terhadap jumlah penduduk yang bekerja sangatlah besar yaitu mencapai 89,9 persen pada tahun 2019. Jumlah tenaga kerja UMK tercatat sebesar 115,8 juta orang per tahun 2019 dan 110 juta diantaranya merupakan tenaga kerja usaha mikro. Besarnya jumlah unit usaha dan tenaga kerja UMK membuat UMK berperan penting dalam perekonomian Indonesia. Kontribusi sektor UMK terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional juga terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019, kontribusi sektor UMK mencapai 46,9 persen terhadap PDB nasional, dari tahun 2015 yang hanya sebesar 41,9 persen. Peranan penting dari UMK membutuhkan dorongan terutama dari sisi pembiayaan atau financing terhadap UMK. Lebih*

---

<sup>24</sup>Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Potensi Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Indonesia: Diagnosa Awal Kinerja Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dan Potensi Usaha Mikro dan Kecil (UMK), 2022, hal. 7

*banyaknya pembiayaan terhadap UMK akan meningkatkan kapasitas bisnis UMK yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Namun demikian pembiayaan sektor UMK oleh Bank Umum masih sebesar kurang dari 10 persen terhadap total kontribusi UMK dalam PDB. Oleh karena itu, peningkatan akses pembiayaan terhadap UMK perlu dikembangkan untuk mendorong perekonomian nasional. Salah satu lembaga intermediari formal yang berfokus terhadap pembiayaan UMK adalah Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS).*

Berdasarkan hasil penelitian tersebut Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia menyimpulkan bahwa BPR/BPRS berpotensi untuk berkembang bersama UMK, Namun, saat ini kontribusi BPR/BPRS perlu terus didorong mengingat aset dari BPR/BPRS hanya mewakili 0,95 persen dari PDB nasional (tahun 2021).<sup>25</sup> Hasil penelitian ini ini sesuai dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Lamongan Tahun 2021-2026. Berdasarkan data Capaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/Sustainable Development Goals (SDG's) Bidang Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, terdapat 4 indikator dan capaiannya walaupun mengalami peningkatan setiap tahunnya, tetapi jika dibandingkan dengan target nasional masih belum mencapai target yang telah ditetapkan secara nasional. Oleh karena itu perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah Kabupaten Lamongan agar pada tahun yang akan datang capaiannya bisa memenuhi target nasional sebagai komitmen untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu posisi pengeluaran pembiayaan besaran komponen didistribusikan utamanya untuk penyertaan modal (investasi) Pemerintah Daerah kepada 7 BUMD Kabupaten Lamongan, salah satunya adalah Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Kabupaten Lamongan.

Beranjak pada landasan sosiologis tersebut, sangat diperlukan Rancangan Peraturan daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank

---

<sup>25</sup>Ibid, hal. 23

Daerah Kabupaten Lamongan sebagai legitimasi kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Kabupaten Lamongan secara lebih profesional sehingga meningkatkan potensi PAD Kabupaten Lamongan.

### **4.3 Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada 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 Perundang-Undangan yang baru. Bahwa pertimbangan utama mengenai pembentukan Peraturan daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah berdasar pada Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengubah ketentuan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, mengatur bahwa bentuk badan hukum BPR menjadi hanya dua, yaitu Perseroan Terbatas atau Koperasi. Sehingga Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang berbentuk Perumda (Perusahaan Umum Daerah) harus menyesuaikan bentuk hukum menjadi Perseroan Terbatas atau Koperasi.

Selain itu berdasarkan Pasal 314 Undang-Undang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan maka BPR wajib melakukan perubahan nomenklatur “Bank Perkreditan Rakyat” menjadi “Bank Perekonomian Rakyat” paling lama 2 (dua) tahun sejak

Undang-Undang mengenai Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan diundangkan. Sehingga ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan tidak hanya mengubah bentuk hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi bentuk baru, yaitu Perseroda akan tetapi memberi nama baru atau nomenklatur baru, dari semula Bank Perkreditan Rakyat setelah mengikuti penyesuaian menjadi Bank Perekonomian Rakyat.

Selanjutnya dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan yang merupakan BUMD maka bentuk hukum yang sesuai adalah Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa Perseroda merupakan Perusahaan perseroan Daerah yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah. Sehingga hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengamanatkan bahwa bentuk badan hukum BPR menjadi hanya dua, yaitu Perseroan Terbatas atau Koperasi.

Berdasarkan hal tersebut diatas untuk memberi akibat hukum sehingga legalitas Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan diakui, dengan berdasar pada Pasal 114 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa perubahan status Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Lamongan menjadi Perusahaan Perseroan Daerah harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.



## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran I 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. Di bawah ini akan diuraikan sasaran, arah dan jangkauan pengaturan hingga ruang lingkup materi muatan sesuai dengan ketentuan dimaksud.

#### **5.1 Sasaran**

Sasaran yang akan diwujudkan dengan disusunnya Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah terlaksananya perintah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengubah ketentuan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yaitu penyesuaian bentuk badan hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Kabupaten Lamongan dan perubahan nomenklatur. Selain sebagai penyesuaian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, perubahan bentuk badan hukum dan perubahan nomenklatur ini diharapkan juga akan dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan agar menjadi lebih efektif, efisien dan produktif sehingga pada akhirnya akan memenuhi kebutuhan pelayanan air bersih bagi masyarakat, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, dan memperoleh keuntungan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

## **5.2 Arah dan Jangkauan Pengaturan**

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah meliputi perubahan bentuk badan hukum dan perubahan nomenklatur. Sedangkan arah dari Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah mewujudkan adanya regulasi daerah yang dapat dijadikan acuan dan pedoman bagi pihak-pihak terkait dalam pengelolaan dan pengembangan Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Kabupaten Lamongan yaitu Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.

Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan juga sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan dan pengembangan Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Lamongan, berupa Perusahaan Perseroan Daerah Lamongan Intregrated Shorebase, sehingga dapat:

- a. Meningkatkan optimalisasi pengelolaan dan pemanfaatan potensi daerah dalam berbagai bidang melalui pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah secara profesional;
- b. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yaitu berbagai layanan jasa Bank Perekonomian Rakyat dan kegiatan perekonomian daerah secara umum dengan menempatkan BUMD Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan dalam rangkaian pelaku ekonomi daerah yang nyata;
- c. Meningkatkan pendapatan asli daerah Pemerintah Kabupaten Lamongan melalui komponen hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dari hasil keuntungan yang didapatkan dari BUMD Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan; dan

- d. Meningkatkan perekonomian daerah Kabupaten Lamongan dengan kegiatan-kegiatan sektor ekonomi seperti perdagangan, perindustrian, pertambangan dan jasa-jasa lain yang termasuk dalam kegiatan usaha BUMD Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan.

### **5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan**

A. Sistematika materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan yaitu:

1. Pendahuluan/Konsiderans, materi yang dimuat:
  - a. Pertimbangan yang memuat pokok pikiran yang bersifat filosofis, yuridis, dan sosiologis.  
Menurut Lampiran II angka 18 dan angka 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan 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 angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, 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 angka 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, 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 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

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 hirarki 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)
  - e. Ketentuan Penutup
  
3. Penutup, materi yang dimuat:
  - a. Perumusan perintah pengundangan dan pemuatan dalam Berita Negara Republik Indonesia
  - b. Penandatanganan
  - c. Pengesahan

B. Sistematika Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum
2. Nama Tempat dan Kedudukan
3. Maksud dan Tujuan
4. Jangka Waktu Berdiri
5. Modal
6. Saham
7. Organ
8. Pegawai
9. Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, dan Komite Lainnya
10. Perencanaan, Operasional dan Pelaporan
11. Anak Perusahaan

12. Penugasan Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan
13. Evaluasi
14. Restrukturisasi
15. Pembubaran
16. Kepailitan
17. Pembinaan dan Pengawasan
18. Ketentuan Peralihan
19. Ketentuan Penutup

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **6.1 Simpulan**

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

1. Bahwa penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan ini merupakan pelaksanaan amanat Pasal 14 jo Pasal 314 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengubah ketentuan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
  
2. Bahwa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan harus memperhatikan asas-asas Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6, serta Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
  
3. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan ditinjau dari segi filosofis, yuridis dan sosiologis memiliki kelayakan akademis.

4. Hal-hal yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan adalah sebagai berikut:

- 1) Ketentuan Umum
- 2) Perubahan Bentuk Hukum
- 3) Maksud, Tujuan Dan Kegiatan Usaha
- 4) Jangka Waktu Berdiri
- 5) Anggaran Dasar
- 6) Modal
- 7) Organ
- 8) Kepegawaian
- 9) Satuan Pengawas Intern, Komite Audit, dan Komite Lainnya
- 10) Perencanaan, Operasional dan Pelaporan
- 11) Anak Perusahaan
- 12) Penggunaan Laba
- 13) Penugasan Pemerintah Daerah Kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan
- 14) Evaluasi
- 15) Restrukturisasi
- 16) Pembubaran
- 17) Kepailitan
- 18) Pembinaan dan Pengawasan
- 19) Ketentuan Peralihan
- 20) Ketentuan Penutup

## **6.2 Saran**

Berdasarkan kesimpulan sebagaimana telah diuraikan di atas maka diberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Perlu segera disusun/ dibentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan ini sebagai dasar bagi manajemen untuk melakukan tindak lanjut pengurusan status badan



hukum baru sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Pengembangan Dan Penguatan Sektor Keuangan yang mengubah ketentuan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

2. Tindak Lanjut yang dimaksud adalah melakukan konsolidasi dengan pemegang saham dan jasa Notaris untuk membuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga menyesuaikan perubahan status badan hukum Perusahaan Umum Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Daerah Kabupaten Lamongan dari Perusahaan Umum Daerah menjadi Perusahaan Perseroan Daerah, dan melaporkan perubahan tersebut ke Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan.
3. Untuk menghasilkan dokumen Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perekonomian Rakyat Bank Daerah Lamongan yang aspiratif dan partisipatif serta implementatif, maka penyusunan Peraturan Daerah ini harus tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi terutama Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat Syariah, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas Atau Anggota Komisaris Dan Anggota Direksi Badan Usaha Milik Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 118 Tahun 2018 tentang Rencana Bisnis, Rencana Kerja dan Anggaran, Kerja Sama, Pelaporan dan Evaluasi Badan Usaha Milik Daerah.

## DAFTAR BACAAN

### **Buku:**

- Jeddawi, Murtir, Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah: Kajian Beberapa Perda Tentang Penanaman Modal, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Manan, Bagir, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Marzuki, Peter Machmud, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016.
- Prasetya , Rudhi, Perseroan terbatas Teori dan Praktik, Cet. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Rahardjo, Satjipto, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ke IV, 1996.
- Sumaryadi, I. Nyoman, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Citra Utama, Jakarta, 2005.
- Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja, Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

### **Makalah:**

- Amin, T. Dzulkarnain, Makalah Peranan Perusahaan Daerah Sebagai Sumber Pendapatan Bagi Daerah, Makalah Pada Seminar Hukum Dalam Memperingati 45 Tahun Indonesia Merdeka
- Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Potensi Pengembangan Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah Indonesia: Diagnosa Awal Kinerja Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dan Potensi Usaha Mikro dan Kecil (UMK), 2022
- Nindyo Pramono, Perbandingan Perseroan di Beberapa Negara, yang ditulis dalam rangka pelaksanaan dan pengembangan sistem hukum nasional dan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kotamadya dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimanatelah diubah beberapa kali terakhir dengan Undangundang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Bank Perkreditan Rakyat Milik Pemerintah Daerah

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  
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2017 tentang  
Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Pengawas atau  
Anggota Komisaris dan Anggota Direksi 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.  
Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun  
2024  
tentang Bank Perekonomian Rakyat dan Bank Perekonomian Rakyat  
Syariah  
Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 10 Tahun 2021 Tentang  
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten  
Lamongan Tahun 2021 – 2026  
Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 17 Tahun 2018 Tentang  
Badan Usaha Milik Daerah  
Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 4 Tahun 2018 Tentang  
Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah

**Website :**

<https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6299>

<https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6316>

<https://lamongankab.go.id/beranda/bappelitbangda/post/6315>

[https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd- dalam-  
peningkatan-perekonomian-daerah](https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd-dalam-peningkatan-perekonomian-daerah)